

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN – PRSE A NIVEL MUNICIPAL

LAURA ANGÉLICA RUIZ FRANCO

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE
REINTEGRACIÓN – PRSE A NIVEL MUNICIPAL 2008-2014**

LAURA ANGÉLICA RUIZ FRANCO

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
BOGOTÁ
FEBRERO 2017

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE
REINTEGRACIÓN – PRSE A NIVEL MUNICIPAL 2008-2014**

Tesis de Grado
Presentada como requisito para optar por el título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas
Universidad Externado de Colombia

Elaborada por:
Laura Angélica Ruiz Franco

Director de Tesis
Lucas Sebastián Gómez García
Doctor of political sciences, Political Science and Government
Doctor Ciencia Política

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
BOGOTÁ
FEBRERO 2017

RESUMEN

La Política de Reintegración Social y Económica PRSE, ha sido implementada de forma desconcentrada por la la Agencia Colombiana para la Reintegración ACR, quien cuenta con Grupos Territoriales ubicados en el territorio nacional. No obstante en cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Entidad, la ACR buscó incrementar el apoyo de las administraciones territoriales, desarrollando la estrategia de “Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE”, la cual buscaba el agendamiento de la PRSE en los planes de desarrollo las entidades territoriales.

La presente tesis responde a la pregunta de cómo se implementó la PRSE en los municipios, a través de la estrategia ya enunciada, durante los años 2008 al 2014, para lo cual se tendrá como hipótesis que el proceso de implementación de la estrategia no contó con una teoría del cambio sólida, no obstante fortaleció el apoyo político y social del proceso de reintegración. El objetivo central de la tesis es analizar desde el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian y el proceso de implementación de la estrategia de durante los años 2008 al 2014, teniendo en cuenta el diseño, la ejecución y el seguimiento de la misma.

ABSTRACT

The Social and Economic Reintegration Policy (PRSE Spanish acronym) has been implemented in deconcentrated form by the Colombian Agency for Reintegration (ACR Spanish acronym), which has territorial groups located in the national territory. However, in compliance with the Entity's strategic objectives, the ACR seeks to increase the support of territorial administrations, developing the strategy of "Incidence in Territorial Development Plans for Inclusion of the National Reintegration Policy - PRSE", which I was looking to schedule the PRSE into the development plans of territorial entities.

The present thesis answers the question of how the PRSE was implemented in the municipalities, through the strategy already enunciated, during the years 2008 to 2014, for which it will be assumed that the process of implementation of the strategy did not count whit a solid theory of change. Nevertheless, it strengthened the political and social support of the reintegration process. The main objective of the thesis is to analyze from the model proposed by Sabatier and Mazmanian and the process of implementation of the strategy of the years 2008 to 2014, taking into account the design, execution and monitoring of the same.

A mis Padres por enseñarme a soñar en grande.

A mi familia por su apoyo incondicional.

A todos los amigos que me orientaron en la construcción de esta tesis.

A la confianza y orientación de mi Director y Jurados de tesis.

A Dios por su gran sabiduría y permitirme cumplir uno más de mis proyectos.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	9
Metodología	12
CAPÍTULO PRIMERO: MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL	14
1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN	14
1.1. GENERACIONES DE INVESTIGACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN	15
1.2. MARCO DE ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN PAUL A. SABATIER Y DANIEL A. MAZMANIAN	26
2. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL.....	29
2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA.....	32
CAPÍTULO SEGUNDO: MODELO DE IMPLEMENTACIÓN CENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PRSE EN LOS MUNICIPIOS	35
1. ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DDR.....	35
1.1. Contexto internacional de los procesos DDR.....	36
2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN.....	38
3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PRSE HACIA LOS MUNICIPIOS	42
3.1. EL PROCESO DE REINTEGRACIÓN.....	44
3.1.1. LA RUTA DE REINTEGRACIÓN.....	45
3.1.2. ACCIONES DE CORRESPONSABILIDAD	52
CAPÍTULO TERCERO: MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DESCENTRALIZADO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PRSE EN LOS MUNICIPIOS	54
1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DESDE RELACIONES DE COOPERACIÓN CON LOS MUNICIPIOS.....	54
2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES	54
a. COMPARACIÓN IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA 2008 -2012.....	62

b. MATERIALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA 2012-2014.....	63
ANÁLISIS DE LA MATERIALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA POR CATEGORÍA DEL MUNICIPIO	69
CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA EN PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES PARA LA INCLUSIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN PRSE DEL 2012.....	74
1. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA DE LA PRSE EN PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES DE ACUERDO CON EL MARCO DE ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN PAUL A. SABATIER Y DANIEL A. MAZMANIAN.....	74
1.1. Teoría del cambio	74
1.2. Normatividad clara	79
1.3. Responsables capacitados y comprometidos	83
1.4. Apoyo político y social	85
1.5. Entorno favorable	88
CONCLUSIONES	92
RECOMENDACIONES	97
Bibliografía	100
ANEXOS	108

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 La descentralización administrativa.....	31
Ilustración 2 Dimensiones Ruta de Reintegración.....	46
Ilustración 3 Estrategia por No. de municipios 2008.....	56
Ilustración 4 Etapas Estrategia 2012.....	59
Ilustración 5 Estrategia por No. de municipios 2012.....	61
Ilustración 6 Nivel de Cumplimiento de las metas relacionadas con la PRSE en el año 2013	72
Ilustración 7 Nivel de Cumplimiento de las metas relacionadas con la PRSE en el año 2014	73
Ilustración 8: Fases y Responsabilidades.....	81
Ilustración 9 Criterios para priorizar los municipios	89
Tabla 1 La descentralización Art 1 versus Art 209 CN	33
Tabla 2 Procesos de DDR en el Mundo.....	37
Tabla 3 Legislación sobre la política de Reintegración	38
Tabla 4 Estrategia por No. de municipios 2008.....	55
Tabla 5 Fases Estrategia 2012.....	57
Tabla 6 Estrategia por No. de municipios 2012.....	60
Tabla 7 Agendamiento de la PRSE por sector administrativo.....	61
Tabla 8 Municipios que reportaron el seguimiento solo en el 2013	63
Tabla 9 Municipios que reportaron seguimiento solo en el 2014.....	64
Tabla 10 Municipios que reportaron seguimiento en 2013 y 2014	65
Tabla 11 Municipios que no reportaron seguimiento	66
Tabla 12 Nivel de cumplimiento por sectores administrativos 2013.....	68
Tabla 13 Nivel de cumplimiento por sectores administrativos 2014.....	69
Tabla 14: Límites gastos de Funcionamiento	70
Tabla 15: Número de municipios que agendaron la PRSE por categoría vrs total de municipios	71

INTRODUCCIÓN

La implementación de las políticas públicas ha sido un área poco desarrollada, ya que aunque en ésta se materializa la decisión política, son pocos los estudios que se refieren a las problemáticas que pueden surgir desde la administración pública para realizar la política pública agendada (ORDOÑEZ G. , 2013). En este sentido se evidencia la importancia de realizar este tipo de análisis en los procesos y procedimientos para implementar una política pública, que para la presente tesis será la Política de Reintegración Social y Económica PRSE desde la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE”* aplicada en el periodo comprendido desde el 2008 al 2015.

Esta investigación es de gran importancia puesto que la PRSE, se ha implementado desde sus inicios por la Nación mediante la Agencia Colombiana para la Reintegración ACR, Entidad que cuenta con Grupos Territoriales ubicados en las principales capitales del territorio nacional, es decir, que presta sus servicios mediante un proceso de desconcentración. No obstante, desde la administración central de la Entidad surge la necesidad de que las autoridades locales también participen en el proceso de reintegración de los excombatientes que ingresan al mismo, debido a que es de vital importancia que existan programas locales que desde los municipios atiendan a la población desmovilizada.

Al respecto, la Agencia Colombiana para la Reintegración tiene como uno de sus objetivos estratégicos *“fomentar la corresponsabilidad de actores externos frente a la política de reintegración a nivel nacional, departamental y municipal”* (ACR, 2015, pág 4), el cual cobra vital importancia al inicio de las administraciones territoriales ya que la política se fortalece si se incluye en la agenda pública, más específicamente en los planes de desarrollo municipales.

En cumplimiento de dicho objetivo la Entidad ha desarrollado la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE”*, la cual busca que mediante el agendamiento de la PRSE en los planes de desarrollo la entidad territorial comience a ejecutar sus propios programas relacionados con la misma, de forma tal que la implementación de la política se fortalezca con la materialización de estas nuevas acciones.

De lo anterior se observa que la Entidad buscó el apoyo de los actores territoriales para la ejecución de la política, pues aunque la ACR continuaría cumpliendo su misión institucional desde los Grupos Territoriales, también se deseaba vincular a los Departamentos y Municipios que a partir del agendamiento y materialización de los programas relacionados con la PRSE en sus Planes de Desarrollo, logrando así la implementación completa de la Política en el territorio.

En este sentido la presente tesis responde a la pregunta de cómo se implementó la Política Nacional de Reintegración Social y Económica PRSE en los municipios, a través de la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE”*, durante los años 2008 al 2014, para lo cual se tendrá como hipótesis que el proceso de implementación de la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE”* no contó con una teoría del cambio sólida, no obstante fortaleció el apoyo político y social del proceso de reintegración.

El objetivo central de la tesis es analizar desde el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian (1979) el proceso de implementación de la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE”*, durante los años 2008 al 2014, teniendo en cuenta el diseño, la ejecución y el seguimiento de la misma. Para lo anterior se analizarán los diferentes modelos de implementación de las políticas públicas y la descentralización territorial.

Así mismo se compara el modelo de implementación propuesto por Sabatier y Mazmanian y la normatividad que sustenta la Política Nacional de Reintegración PRSE desde los Grupos Territoriales con la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE”* en los municipios. Finalmente se analizarán los resultados de la implementación de esta estrategia en municipios aleatorios, comparando las variables para la implementación exitosa en cada uno de los casos.

La presente tesis se ubica en la línea de investigación de *“Gestión y Política Pública”*, ya que se analiza la PRSE a partir de los procesos y problemas relacionados con la implementación de la misma en los municipios, en pro de brindar un análisis que permita conocer los resultados y efectos de la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la PRSE”* (U. EXTERNADO, 2016).

La investigación sobre la implementación de la Política Nacional de Reintegración – PRSE en los municipios, contribuye a la esfera académica ofreciendo un análisis del proceso de implementación de la estrategia de incidencia política desde el modelo de la implementación de políticas públicas, propuesto por Sabatier y Mazmanian. Así mismo beneficiará a la Agencia Colombiana para la Reintegración ACR, puesto que contará con resultados concretos que la Entidad podrá usar para fortalecer la implementación de la Política en los municipios.

El documento se desarrolla en cuatro capítulos en los cuales se responde a los objetivos específicos de la tesis. Así, el primer capítulo analiza los diferentes modelos de implementación de las políticas públicas, haciendo un énfasis especial en el modelo de implementación propuesto por Sabatier y Mazmanian (1979), y la descentralización territorial con relación a la implementación de la PRSE.

En el segundo capítulo se analiza el modelo de implementación de la PRSE de forma centralista, el cual se presta desde la Sede Central y los Grupos Territoriales, realizando una descripción de la evolución de la PRSE y haciendo una caracterización del proceso de reintegración detallando las dimensiones de la ruta de reintegración como principal instrumento del proceso y la importancia de las acciones de servicio social.

En el tercer capítulo se expone la estrategia de incidencia política como una iniciativa que tuvo la ACR para que conseguir que algunos programas relacionados con la PRSE se realizaran a través la acción institucional de los municipios, razón por la cual se buscó su agendamiento en los planes de desarrollo municipales. Por este motivo se revisará su agendamiento y cumplimiento durante el periodo comprendido entre el año 2008 y el año 2014.

En el cuarto capítulo se analizan los resultados de la implementación de la estrategia de “Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración – PRSE” en municipios con las variables del modelo de implementación propuesto por Sabatier y Mazmanian (1979). En un último apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Metodología

La implementación de la Política Nacional de Reintegración – PRSE en los municipios, se ha desarrollado en dos ejes. Por un lado los Grupos Territoriales de la ACR prestan su labor como organismos desconcentrados de la Sede Central, para facilitar el acceso a los servicios a los PPR que viven en Región. Por otro lado con la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la PRSE”*, se buscó que las administraciones territoriales programaran en sus Planes de Desarrollo, iniciativas diferenciales para los PPR, de forma tal que el desarrollo de los proyectos relacionados con esta línea debían ser de responsabilidad del municipio. Al revisar los dos escenarios, se observa que la implementación se ha desarrollado en cumplimiento del marco legal de la política, o por iniciativas internas propuestas por la Entidad, pero en ninguno de los dos casos se evidencia un análisis de política pública que oriente de una mejor forma el accionar de la Entidad hacia los municipios.

En este sentido, la presente tesis se desarrolla como una investigación exploratoria, ya que no existen registros que la Entidad haya realizado un análisis de la implementación de la política pública a partir de la estrategia de *“Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la PRSE”*. Así mismo se usa un enfoque cualitativo de investigación, puesto que el objeto de estudio de la tesis se analiza a partir de la percepción de los actores más relevantes, los cuales por medio de la realización de entrevistas semi estructuradas aportan como fuente primaria, información relevante para el análisis de la estrategia a nivel micro. De acuerdo con lo planteado por Hammer y Wildavsky (1990), en este tipo de entrevistas las preguntas no son estructuradas ni llevan un orden específico, puesto que el entrevistador empapado del tema, en búsqueda de hacer que la entrevista sea parecida a una conversación, puede cambiar el orden de acuerdo con el desarrollo de la misma. Lo anterior es importante para que el entrevistado salga de sus esquemas y se pueda profundizar en algunas preguntas para fortalecer la investigación.

Se aplicaron las entrevistas a los encargados de la implementación de la estrategia. En primer lugar se entrevistó a Joshua Mitrotti Ventura, actual Director General y que para el año 2012 se desempeñaba como Director programático de reintegración. Su percepción fue de vital importancia para la investigación ya que aclaró cuál era la visión que se tenía de la implementación de la estrategia de incidencia y qué alcance tenía a nivel territorial.

Así mismo se decidió entrevistar a ocho Coordinadores de Grupos Territoriales, quienes tienen en su jurisdicción los cuarenta municipios seleccionados a partir del análisis de los datos recolectados, puesto que se pudo evidenciar que presentaban observaciones particulares ya sean positivas o negativas en el desarrollo de la estrategia. Para que los entrevistados respondieran con total honestidad a las preguntas realizadas, se advirtió que se tendría confidencialidad con respecto a sus datos personales, razón por la cual en la presente tesis se identifican con un número específico del 1 al 8.

Como se observa, la selección de los Coordinadores se basó en un muestreo por conveniencia, teniendo en cuenta que la representatividad de la población está determinada de acuerdo con las observaciones en el desarrollo de la estrategia de determinados municipios. No obstante, es necesario aclarar que con la presente tesis no se busca generalizar los resultados obtenidos a nivel nacional ya que el análisis se realizó solo en los 119 municipios que agendaron la política de reintegración en el 2012.

Como fuente primaria se contó con los testimonios recogidos a partir de la realización de las entrevistas a los encargados de la implementación de la estrategia, y como fuentes secundarias se usarán las bases de datos de la entidad, documentos institucionales, estadísticas e investigaciones.

Para el análisis de los datos se usó el enfoque de análisis de la implementación de políticas públicas desde la gestión pública propuesto por Sabatier y Mazmanian el cual busca conocer las condiciones necesarias para la implementación efectiva de la Política (ROTH A. N., 2014).

CAPÍTULO PRIMERO: MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

El proceso de implementación de políticas públicas es la materialización del marco normativo de intenciones, textos o discursos (MENY & THOENIG, 1992), en el cual intervienen diferentes tipos de actores (individuos u organizaciones) responsables de la ejecución de la misma en distintos niveles y escenarios, quienes usan recursos y realizan procesos para el cumplimiento del objetivo de la política.

Consecuentemente el análisis de dicho proceso *“pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización”* (WILLIAMS, 1993, pág. 100).

La literatura referente al tema indica, que la implementación de las políticas públicas es un área poco desarrollada (ORDOÑEZ G. , 2013), ya que aunque constituye la materialización de la decisión, son pocos los estudios referentes al análisis de las diferentes problemáticas que pueden surgir desde la administración pública para realizar la política pública agendada.

Lo anterior es consecuencia de que antes de los años 70, la implementación no era tomada en el ciclo de las políticas públicas como un tema importante, ya que desde un pensamiento científico se veía como el seguimiento de pasos específicos para materializar la decisión, por lo cual se partía del hecho que se tenían que llevar a cabo correctamente (HOWLETT, 2008).

Sin embargo, a partir de la década de los 70 en Estados Unidos la implementación deja de ser una problemática netamente administrativa, para hacer parte del análisis del ciclo de política pública ya que se comienza a investigar por qué *“buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales y oportunos financiamientos... no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar”* (AGUILAR V., 1993, pág. 19). En este

sentido, el estudio de la implementación se clasifica en tres generaciones en las cuales se desarrollan los modelos más reconocidos de la implementación, los cuales se describirán a continuación.

1.1. GENERACIONES DE INVESTIGACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN

1.1.1. Primera Generación

La primera generación se desarrolla en la década de los 70, época en la cual el análisis de las políticas públicas ya no se observaba desde la relación decisión/insumos como en los años 60 en donde la preocupación central era la toma de decisiones, sin tener en cuenta el proceso de ejecución y monitorio de la política pública, sino que dio un giro a la relación implementación/insumos, orientando su objeto de estudio hacia los medios y métodos más adecuados para la materialización de la política pública, iniciando entonces los estudios introductorios de la implementación de políticas públicas (PARSONS, 2007, pág. 109).

Dichos estudios centraban su investigación en la relación que existe entre los medios y los fines de la política (PEÑA, 2011), ya que se partía de una única autoridad responsable de la implementación, por lo cual los problemas eran identificados en el cómo, es decir los pasos o procedimientos de la burocracia para la implementación. Lo que daba como resultado generalizaciones discutibles, pues *“el concepto de fracaso o fallo de una política pública en la óptica contemporánea es criticado, toda vez que sin la implementación total de una política pública es difícil tomar decisiones acerca de su efectividad”* (CORBETT & LENNON, 2011, pág. 3).

1.1.2. Segunda Generación

Posteriormente a mediados de los años 80 inicia la segunda generación de estudios sobre la implementación, que abarcaba varios factores del proceso, es decir identificaba los actores responsables, los objetivos a lograr, los medios y recursos para que se cumpliera a cabalidad la

implementación de la política. Una de las conclusiones más importantes de dichos estudios es que *“Cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación”* (PRESSMAN & WIDAVSKY, 2011, pág. 4).

Lo anterior es consecuencia del proceso mismo de implementación dado que la interacción de actores semiautónomos es compleja, teniendo en cuenta que su interés es tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, buscando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas en cuanto a recursos de otros actores que también tienen el mismo objetivo (AGUILAR V., 1993).

Por este motivo Widavsky, junto con Majone y Browne, (PEÑA, 2011) desarrollan modelos de implementación capaces de responder a las particularidades propias de cada proceso. El primero en formularse es el enfoque Top Down o de arriba hacia abajo y más tarde como crítica a este se configura el enfoque Bottom Up

1.1.2.1. La implementación de las políticas públicas desde el Institucionalismo

El enfoque clásico institucionalista concibe a la administración pública como un sistema unitario el cual tiene una línea de autoridad sencilla y claramente definida, en la que se resalta una estructura piramidal en la toma de decisiones desde el nivel central y la ejecución de las mismas a nivel local. Por este motivo se resaltan las reglas y objetivos para que se haga un control administrativo perfecto (ROTH A. N., 2014),

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado es entendido como una institución fundamental (ORDOÑEZ G. , 2013), la cual realiza de forma eficiente la toma de decisiones y las instrumentaliza de forma perfecta, transformando los objetivos en medios, *“sustituyendo la política por la técnica y los conflictos por racionalidades”* (ROTH A. N., 2014, pág. 186).

Así, Meny y Thoenig (1992), indican que la implementación en el institucionalismo se resume en que quien decide lo hace bajo criterios técnicos; la política se comunica al ejecutor bajo indicaciones detalladas y el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos

dados por el decisor. El modelo por excelencia del enfoque institucionalista es el Top-Down, el cual se expondrá a continuación.

1.1.2.1.1. Enfoque de Implementación Top-Down

El enfoque de Implementación *Top Down*, o de arriba hacia abajo o de centro a periferia es el enfoque clásico de implementación, el cual se concibe como tipo ideal para ejecutar las decisiones políticas (ORDOÑEZ G. , 2013), puesto que desde el razonamiento lineal, *“la decisión ya ha sido tomada en el centro; aparentemente, ya se ha hecho lo esencial. El resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia. En condiciones normales, la ejecución es un arte menor.”* (MENY & THOENIG, 1992, pág. 160).

Los fundamentos de dicho enfoque son la primacía jerárquica de la autoridad, puesto que la administración es vista como una pirámide jerarquizada y centralizada en la cual los actores que están en la cúspide toman las decisiones y los que están en la base son los ejecutores; la distinción entre un modelo político y uno administrativo, en los cuales la dinámica política se constituye a través de la elección popular y la administrativa es basada en la objetividad; finalmente la búsqueda del principio de eficiencia, es decir la optimización de los recursos y los resultados. (MENY & THOENIG, 1992).

En este sentido, se el gobierno local desde este modelo se limita a realizar labores técnicas y operativas para cumplir lo estipulado por el gobierno central, quien a su vez se libera de todo compromiso de la implementación. Por este motivo, la efectividad de la acción será medida a través del tiempo (ORDOÑEZ G. , 2013).

Dicho enfoque busca solucionar los problemas en la interacción de los diferentes actores de la implementación de la política pública, puesto que propone garantizar la fidelidad y conformidad de los operadores en los términos de la decisión, por medio de la coordinación entre las autoridades públicas. En este caso el éxito de la política estaría fundamentado en el control del orden central y el fracaso en el distanciamiento de la periferia de los términos previstos en el programa para su ejecución (AGUILAR V., 1993).

No obstante, las recomendaciones de este enfoque son de difícil cumplimiento, *“por cuanto desconocen las funciones políticas que cumplen el retraso, la pobre coordinación, la incoherencia*

de los objetivos y su conflictualidad” (WEATHERLEY & LIPSKY, 1993, pág. 79), así como la necesidad de autonomía de las administraciones territoriales para responder a las demandas propias de su jurisdicción enmarcada en la descentralización.

1.1.2.1.2. Enfoque para el análisis del diseño prospectivo de la implementación o forward mapping

El diseño prospectivo de la implementación (*forward mapping*) es el adecuado cuando se analiza una política desde el enfoque *Top Down*, puesto que este es el modelo racional de la política, comenzando de forma estructurada y de forma piramidal, a partir de la decisión tomada por la cúspide, y continuando en una “*secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original*” (ELMORE R. F., 1993, pág. 253).

Dicho análisis se caracteriza por tener implícita la producción y la transformación antes que la política sea ejecutada (ORDOÑEZ G., 2013), lo cual es funcional si se desea proponer alternativas de políticas públicas y analizar las proyecciones para dar una guía en la toma de decisiones. No obstante, presenta una dificultad pues parte del supuesto que los diseñadores de la política controlan los procesos que afectan la implementación (ELMORE R. F., 1993), lo cual crea un sesgo de información e impide un verdadero conocimiento entorno de la política.

1.1.3. Tercera Generación

A finales de los años 80 se cambia el paradigma burocrático al post burocrático, en el cual desde la Nueva Administración Pública NGP, se comienza a estudiar la implementación de las políticas públicas a partir de las organizaciones y los actores responsables de la ejecución (HASENFELD & BROCK, 2011). El objeto de análisis es la relación de la administración directamente con los actores interesados y objetos del programa como lo son los ciudadanos, en términos de Lipsky observar a los “*burócratas al nivel de la calle*” (1993), es decir los operadores, funcionarios de

nivel operativo que no reciben la dirección directamente de los formuladores, sino que son los últimos de la cadena, encargados de prestar el servicio directamente a los ciudadanos.

Este avance es de vital importancia ya que en este punto se puede estudiar el proceso completo de la implementación, pero observándolo “de cabeza” (WEATIIERLEY & LIPSKY, 1993), comenzando por los encargados de llevar a cabo la política y finalizando con los que la formulan.

De acuerdo con lo anterior las autoridades locales adquieren gran importancia en el proceso de implementación, puesto que *“el poder efectivo reside en la base de la macro-estructura, en los responsables de la implementación del nivel local y en los burócratas que tienen contacto directo con los ciudadanos (Street level bureaucrats)”* (WEATIIERLEY & LIPSKY, 1993, pág. 303). Por este motivo este modelo está interrelacionado con la descentralización territorial, puesto que a partir de ella, se otorgan competencias y responsabilidades a las administraciones territoriales para que tomen decisiones en la ejecución de la política pública.

1.1.3.1. La implementación de las políticas públicas desde el Neo – Institucionalismo

El enfoque neo institucionalista cambia radicalmente el papel de las instituciones en el proceso de implementación de las políticas públicas, puesto que reforma su rol netamente político-administrativo rescatando estructuras no formales como *“la cultura, rutinas, creencias, roles, símbolos y saberes, operando una ampliación considerable del concepto de institución”* (ORDOÑEZ G. , 2013, pág. 55). Al respecto March y Olsen (1984), definen el neo institucionalismo como una perspectiva epistemológica para comprender los cambios de la sociedad contemporánea en la cual las instituciones no pueden ser indiferentes a sus transformaciones, puesto que la interrelación entre ambas (instituciones y sociedad) configura los símbolos y signos que dan identidad a las mismas.

Existen varias disciplinas de análisis del enfoque neo institucionalista. El neo institucionalismo organizativo –cultural *“que se vincula con las corrientes de cultura organizativa de la teoría de la organización”* (RAMÍO MATAS, 2001, pág. 1), esta rama del neo institucionalismo histórico *“centra su importancia en la historia del pasado para explicar la actividad gubernamental”* (ORDOÑEZ G. , 2013, pág. 55). Dicha disciplina relaciona las instituciones y la conducta individual de forma amplia, es decir *“el análisis de las grandes instituciones sociales (familia, Iglesia, empresa, etc.) con el análisis de agencias estatales en forma estrecha”* (ORDOÑEZ G. ,

2013, pág. 55). A su vez hace énfasis en la asimetría del poder asociado a la operación y el desarrollo derivado del “*path dependence*” (PÉREZ PÉREZ & VALENCIA E, 2004), es decir de la herencia institucional sobre la acción pública la cual determina un camino específico (ORDOÑEZ G. , 2013).

El neo institucionalismo económico basa su objeto de estudio en la relación entre las reglas y el sistema de gobierno que administra los intercambios económicos (PÉREZ PÉREZ & VALENCIA E, 2004). El primer exponente de dicho enfoque es Coase (1988), quien propone “los costos de transacción” que de acuerdo con Williamson (1989), se generan en dos escenarios: “*cuando los individuos racionales, pero limitados, son confrontados a un contexto altamente complejo e incierto y cuando el oportunismo individual, en el cual es siempre factible hacer trampa, es acompañado por la ausencia de otras alternativas para intercambiar.*” (PÉREZ PÉREZ & VALENCIA E, 2004, pág. 90). Es estos dos contextos el mercado no cuenta con suficientes herramientas para ejercer control de los mismos, por este motivo el Estado entrará como mediador de la negociación para que esta se haga por fuera del mercado desde un contexto institucional.

En este sentido uno de los pilares del neo institucionalismo histórico es “*la teoría de la elección racional*” la cual concibe las políticas públicas “*bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo*” (BALME & BROUARD, 2005, pág. 40), de lo que se infiere que la implementación de las políticas públicas está determinada por las instituciones las cuales controlan la interpretación del problema y las alternativas de solución. Por este motivo desde esta perspectiva teórica, aunque los individuos deseen cumplir sus objetivos lo deben hacer bajo un marco de reglas que coaccionan su comportamiento (ORDOÑEZ G. , 2013).

Un tercer modelo es el neo institucionalismo sociológico, modelo que “*destaca la importancia de los factores culturales, de los roles, rutinas y símbolos en el proceso de análisis de las políticas públicas*” (ORDOÑEZ G. , 2013, pág. 55). A partir de este enfoque se analizan las instituciones desde su influencia en las conductas individuales, que para el caso del estudio de la implementación de la política pública se observa desde múltiples problemas, múltiples alternativas de solución y multiplicidad de actores, por lo cual dicha teoría pertenece a la de las “*corrientes múltiples*” (KINGDON, 2003) en donde se establece que los cambios de la política pública

dependen de la apertura de ventanas de oportunidad “*que ocurre gracias al acoplamiento temporal no planificado de las corrientes (streams) que permite a los actores el uso de las estrategias de manipulación política para influir en la agenda y en la selección*” (CRUZ RUBIO , 2011, pág. 103).

El enfoque neo institucionalista es la base de varios modelos de implementación, los cuales se detallarán a continuación:

1.1.3.1.1. Enfoque de Implementación Bottom – up

Como crítica al enfoque clásico nace el enfoque de Implementación Bottom – Up, que se caracteriza porque centra su investigación en la implementación de abajo hacia arriba o de la periferia hacia el centro (ROTH A. N., 2014). En este enfoque la ejecución de la política pública nace como un proceso participativo, con una “*separación menor entre la formación y la ejecución, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos*” (ORDOÑEZ G. , 2013, pág. 215).

Por este motivo el objeto de análisis de este enfoque es el comportamiento de los individuos o de los grupos organizados en pro de solucionar los problemas de implementación de la política pública desde este nivel, e ir retrocediendo hacia el centro (ROTH A. N., 2014). Así, el rol del ciudadano recobra un papel fundamental puesto que participa con el funcionario de base en la estructuración de un plan de implementación que se acomode a las particularidades propias de la política y del entorno. Dicha construcción debe estar basada en la elección racional y el Public Choice.

En este modelo predomina la construcción participativa de la política pública, a partir de la negociación y la construcción de consensos teniendo en cuenta los intereses opuestos de los agentes y los constantes cambios que pueda tener la política pública (ORDOÑEZ G. , 2013). De acuerdo con lo anterior la ejecución de la política pública debe ser flexible al cambio, e innovadora frente a una situación que se transforma constantemente, por lo cual requiere un aprendizaje continuo. Al respecto Elmore (2004), establece que el éxito de la implementación de las políticas públicas mediante el enfoque bottom up, está en contar con una capacidad especializada y una experiencia importante en los niveles de administración base.

Por este motivo el cambio de concepción de la legitimidad de la acción pública que este modelo impulsó a partir de la orientación al cambio, la satisfacción del ciudadano y el trabajo por resultados, significaría una transformación hacia el concepto de “Buen Gobierno” o Gobernanza, en el cual la implementación de la política pública es un consenso de actores públicos, privados y asociativos (ROTH A. N., 2014).

Lo anterior puede ser un determinante para que en los países en desarrollo se implementen, en su mayoría, las políticas públicas mediante el enfoque Top down, puesto que se tiene poca interacción entre la administración y la sociedad, por lo que el Estado juega un papel como un “tercero” (ORDOÑEZ G. , 2013) mientras que en los países desarrollados predomine el enfoque de implementación bottom up debido a que en estos se tiene una mayor conciencia sobre *“la importancia de hacer un plan de implementación paso a paso, flexible a los posibles cambios que pueda enfrentar”* (ORDOÑEZ G. , 2013, pág. 215) en los cuales participe activamente la ciudadanía desde el diseño de la política.

1.1.3.1.2. Enfoque para el análisis del diseño retrospectivo de la implementación o backward mapping

El análisis retrospectivo de la implementación de las políticas públicas (backward mapping), es una forma de diseñar implementación de la política pública desde el enfoque bottom up, o de afuera hacia adentro, es decir que al contrario del enfoque prospectivo, este estudia la política después de que la política fue aplicada (ORDOÑEZ G. , 2013), por lo tanto comienza en el lugar más bajo de la jerarquía (ROTH A. N., 2014), *“desde el punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas”* (ELMORE R. F., 1993, pág. 256).

En este sentido descentraliza la política pública observando los problemas locales, los cuales se escapan a lógicas formales y secuenciales como las del enfoque top – down mediante el análisis prospectivo. Por este motivo, bajo este análisis se propone desarrollar acciones para modificar la política estableciendo incentivos adecuados para que el funcionario ejecutor adopte el comportamiento necesario con la situación (ROTH A. N., 2014). Teniendo en cuenta lo anterior, el diseño retrospectivo presupone entonces, un criterio condicional para determinar el éxito de la política de acuerdo con la capacidad limitada de las organizaciones para modificar el comportamiento privado (ELMORE R. F., 1993).

La importancia de este enfoque radica en el reconocimiento de la autoridad informal que nace de la experiencia, la habilidad y la proximidad a los procesos, y quien tiene capacidades para reconocer la problemática pública que lo aqueja de forma local (ROTH A. N., 2014).

A partir del análisis de los enfoques top – down y bottom up, se han desarrollado nuevos enfoques “híbridos” que retoman las características de los dos enfoques de implementación para adaptarlos a nuevas realidades. Tal es el caso del modelo de implementación de políticas públicas propuesto como un marco de análisis por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian (SABATIER & MAZMANIAN, 1993), el cual al igual que el enfoque Top Down, le da una importancia significativa a la norma y al proceso político, no obstante, se tienen en cuenta los cambios en el comportamiento de los individuos a partir de las transformaciones en dichos macro procesos, un análisis que se realiza así mismo desde el enfoque Bottom up.

1.1.3.1.3. Enfoque de implementación centrado en redes de actores

El enfoque de las políticas públicas centrado en redes de actores se basa en *“las interacciones entre actores que estructuran y moldean los procesos de decisión”* (ORDOÑEZ G. , 2013, pág. 57), sin embargo dicha definición no puede enmarcarse solo en el agendamiento, también le compete a la implementación de las políticas públicas, puesto que *“la formación e implementación de una política son inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados”* (SCHARPF, 1978, pág. 346).

El marco que estudia dichas interacciones corresponde a las teorías de redes, las cuales conciben a las políticas públicas como la consecuencia de las diferentes interrelaciones e interdependencias entre los actores de una red, priorizando las características y atributos de los mismos (ORDOÑEZ G. , 2013). De lo que se infiere que desde este enfoque el poder de negociación de un actor se basa en los recursos que posee, por este motivo en la implementación de las políticas públicas el rol del administrador puede ser asumido por cualquier actor y no solo por el Estado, como lo es en los enfoques tradicionales, ya que las actividades de administración dependen del interés del actor en conjugar las metas y enfoques de los demás actores. (KLIJN, 1997).

Uno de los enfoques de la teoría de redes son las redes de política pública o *Policy Network*, en las cuales se priorizan los mecanismos de movilización de recursos políticos en escenarios donde la decisión se encuentra dispersa entre distintos actores (ORDOÑEZ M. G., 2013). También

analiza los intereses de dichos actores teniendo en cuenta que las redes se conforman de acuerdo con el interés propio de cada actor. En este escenario se observa que las nuevas relaciones Estado/Sociedad se constituyen a partir de un poder compartido por todas las organizaciones existentes (VARGAS, 2011). No obstante, aunque la literatura de este enfoque establece que no existe un modelo único de análisis de las redes, es importante resaltar que la interacción en redes depende del contexto institucional, es decir que las reglas que estructuran las relaciones de actores influyen sobre la agenda legislativa (MARTINEZ, 2010).

1.1.3.1.4. Enfoque de implementación desde las Advocacy Coalitions Framework

La teoría de coaliciones de abogacía (*Advocacy Coalitions Framework*) propuesta por Sabatier (1988), parte del postulado que los actores por sus creencias normativas y valores pueden pertenecer a coaliciones, es decir subsistemas de creencias y valores compuestos por personas u organizaciones, que pueden influir en la toma de decisiones como en la implementación de las políticas públicas.

Aquí el principal objetivo de estudio es “*explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas abarcando la complejidad del proceso que da lugar a las mismas e incorporando a las ideas como variable explicativa*” (GÓMEZ LEE, 2010, pág. 1). Dichos cambios de acuerdo con el enfoque AC ocurren “*debido a dos causas: una de orden cognitivo y otra de orden más objetivo*” (ROTH A.-N. , 2008, pág. 85), es decir que la primera depende de los cambios en los valores de los actores y otra de los factores externos de las mismas.

De acuerdo con lo anterior el modelo parte de cinco premisas modificadas por Sabatier a lo largo de los años, la primera es que las teorías del cambio deben proporcionar el rol de la información técnica; la segunda es que el análisis se debe realizar en un periodo largo de tiempo; la tercera es que el objeto de análisis son las coaliciones; la cuarta es que los subsistemas tienen variedad de actores y no solo el gobierno; y la quinta es que las políticas públicas tienen implícitos valores y teorías para alcanzar sus objetivos (REVUELTA, 2007). En conclusión se observa que los factores más importantes del modelo son cognitivos, debido a que son “*las creencias y las convicciones de los actores los que van a provocar las presiones a favor de los cambios de la política*” (ORDOÑEZ M. G., 2013, pág. 59).

1.1.3.1.5. Enfoque de implementación contingente

La implementación de las políticas públicas en la práctica no se comporta como un proceso secuencial, tal como lo plantean los enfoques tradicionales como el *Top Down* o el *Bottom – up*, sino que se presentan hechos imprevisibles que determinan el cambio de las políticas públicas, por esta razón Renate Mayntz propone el enfoque contingente el cual se interesa por “*las condiciones de la efectividad de las políticas públicas*” (ROTH A. N., 2014, pág. 196) que de acuerdo a la autora no es un tema relevante para los diseñadores de las políticas públicas.

Lo anterior puede tener varias causas entre ellas que la efectividad de la política no es relevante frente a la obtención o mantenimiento de las posiciones del poder, es decir que para los políticos no es importante el contenido material de una política sino lo que beneficie sus intereses. Así mismo se privilegian valores o ideologías en vez de prácticas pragmáticas que beneficien la efectividad de la política (ROTH A. N., 2014, pág. 197).

Por este motivo para que la implementación de una política pública sea efectiva se debe tener en cuenta el contexto de la misma, es decir elementos como “*otras políticas, la cultura, el momento económico, el accionar estatal, la estructura social entre otros*” (ORDOÑEZ M. G., 2013, pág. 61). Se deben priorizar además los instrumentos para implementar efectivamente la política pública y así modificar los comportamientos de los individuos objeto de la misma, tales como las normas reglamentarias, las transferencias financieras, el suministro de bienes y servicios, la reglamentación del procedimiento y la persuasión (ROTH A. N., 2014).

La política pública debe tener una meta de efectividad de corto plazo (ORDOÑEZ M. G., 2013), y una planeación diferente dependiendo del tipo de política a implementar, por este motivo una buena forma de ejecutar dicha planificación es mediante el ensayo y el error, considerando que los elementos de la política están en continua evolución por lo cual el seguimiento a la misma es indispensable (ROTH A. N., 2014).

Dado que la presente tesis tomará como modelo de análisis de implementación el propuesto por Sabatier y Mazmanian, a continuación se explicará con una mayor profundidad las características del mismo.

1.2. MARCO DE ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN PAUL A. SABATIER Y DANIEL A. MAZMANIAN

La implementación de acuerdo con el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian (1993, pág. 329), se define como *“el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el(los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivo(s) a lograr y "estructura" el proceso de implementación de diversas maneras”*.

En este sentido, el modelo de análisis de la implementación de políticas públicas, se origina como respuesta al fracaso de la legislación por el proceso de implementación, es decir, en una fase posdecisional (ROTH A. N., 2014). Por este motivo se propone que en lugar de realizar diferentes investigaciones pormenorizadas de ciertos programas, se analicen la efectividad de variables generales del proceso de implementación en las que se puede identificar cómo se está desarrollando la política pública.

Por lo anterior, el fin del modelo es establecer una guía de *“la “buena” gestión pública para aumentar las posibilidades de una implementación más exitosa de las políticas públicas* (ROTH A. N., 2014, pág. 190). Para el logro de ello los autores establecen la necesidad de conceptualizar la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto económico, político y legal de la política, el alcance de la ley en el proceso de implementación, el tratamiento de los problemas públicos y el comportamiento de actores privados en el proceso (SABATIER & MAZMANIAN, 1993). Como respuesta a lo anterior identifican cinco variables generales para el análisis de la implementación explicadas a continuación:

La primera variable consiste en que el programa debe estar fundamentado en un teoría sólida, es decir *“una teoría del cambio social que establece la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados”* (ROTH A. N., 2014, pág. 191). Lo anterior previene que los cambios sociales alteren el resultado de la puesta en marcha de la política, (ORDOÑEZ G. , 2013). Al respecto Roth (2014, pág. 191) aclara que cualquier política pública está condicionada a una

hipótesis teórica de cambio social, es decir, que desde la misma formulación de la política pública se debe tener previsto el impacto sobre la población objetivo de la misma después de su implementación. Por este motivo, es importante que para la estructuración de la teoría del cambio social, se tengan en cuenta el objetivo final de la política pública como los medios para lograrlo.

Así mismo para el análisis de dicha variable es importante identificar los riesgos que pueden afectar el proceso de implementación, tales como el comportamiento del grupo objetivo, la disponibilidad de tecnología, cambios en el porcentaje de población y lugar de la población (minorías o mayorías), de esta forma se tendrá una mayor comprensión para la tratabilidad del problema público (SABATIER & MAZMANIAN, 1993).

Como segunda variable se establece que la política debe estar bien concebida (ORDOÑEZ G. , 2013), es decir que tiene que tener una ley con directrices claras, precisas y sin ambigüedades, disponer de recursos técnicos y personal capacitado para tal fin, contar con información suficiente para cubrir las necesidades administrativas (formatos, permisos, etc.) para el desarrollo de las actividades, establecer una reglamentación jerárquica entre los entes implementadores, es decir, con un marco de competencias según su nivel y jurisdicción, tener mecanismos para la toma de decisiones al interior de la entidad territorial, y finalmente contar con mecanismos flexibles de participación e intervención por parte de grupos organizados para el monitoreo y evaluación (ROTH A. N., 2014).

Otra variable que señalan los autores es que los responsables o dirigentes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión y tener compromiso con el proceso de implementación (ROTH A. N., 2014). Al respecto los autores establecen que *“un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos”*. (SABATIER & MAZMANIAN, 1993).

El compromiso en la implementación del programa puede observarse en la responsabilidad de las instancias cuya orientación política sean coincidentes con el programa. O en una instancia

prestigiosa cuya orientación tradicional sea filial al programa. Por ejemplo, en el caso de la Política de Reintegración social y económica PRSE, son las fundaciones y ONGs quienes prestan sus servicios orientados hacia la reconciliación y la protección a la niñez mediante el no reclutamiento infantil (SABATIER & MAZMANIAN, 1993).

La cuarta variable es el apoyo político y social, la cual busca analizar el grado de influencia de actores políticos y sociales en el proceso de implementación, (ROTH A. N., 2014). Esta variable es particularmente difícil de analizar si se tiene en cuenta que los actores políticos y sociales limitan su actuación hasta la formulación de la política, pero no estructuran el proceso de implementación y monitoreo, tal como lo afirma Roth (2014, pág. 194), al indicar que *“la política tiende a suscitar fuertes movilizaciones en un momento dado, tiempo durante el cual se expide una ley, y luego, la mayoría de los partidarios se desinteresan por su proceso de implementación, para ocuparse de otro tema de la agenda política que parece prioritario.”*.

Por último, la quinta variable establece que el entorno debe ser analizado para conocer si es favorable o no a la política, puesto que los cambios socio económicos pueden afectar el desarrollo de la misma (ROTH A. N., 2014), teniendo en cuenta que a lo largo del tiempo pueden cambiar tanto la percepción del problema como los objetivos de la política. Las variables que pueden afectar el desarrollo de la política son la capacidad económica del grupo objetivo, la variación de la población objetivo, las tecnologías usadas y el manejo de medios de comunicación.

Los autores son claros en que para analizar el proceso de implementación desde este modelo no es necesario que la política cumpla con las cinco condiciones para su implementación, por eso establecen que es posible “mejorar la situación” (ROTH A. N., 2014), en pro de realizar un proceso de implementación exitosa.

En el desarrollo de esta tesis se usará el presente modelo para el análisis de la *“Estrategia de incidencia de la PRSE en las políticas de los municipios”* llevada a cabo entre el año 2008 y el 2012, puesto que se considera que este programa lo estructura la administración pública, más específicamente la Agencia Colombiana para la Reintegración para incluir la PRSE, en los planes de desarrollo de los municipios, de lo que se infiere que la burocracia nacional se desea estructurar por medio de relaciones de corresponsabilidad y cooperación, no solo desconcentrando la

implementación de la PRSE, sino configurando un proceso de implementación con las administraciones territoriales por medio de la descentralización de algunas competencias en la prestación de los programas que se desarrollan en la política. Por este motivo el modelo de análisis propuesto por SABATIER & MAZMANIAN (1979), permite analizar variables específicas en la implementación de la estrategia para conocer su efectividad.

No obstante para hacer un análisis completo sobre el proceso de implementación de la política PRSE en los municipios, es necesario analizar la teoría referente a la descentralización para profundizar cómo ha sido la ejecución de la misma en el territorio nacional.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

La descentralización debe ser vista como un proceso (Falleti, 2004) y no un fenómeno como lo planteaba Boulenger (BOULENGER, GAUTHIER, & VAILLANCOURT, 2012), puesto que no nace espontáneamente sino que se compone de diversas fases para su construcción, ejecución y evaluación. El concepto de descentralización está directamente relacionado con las dinámicas del poder, que tal como la definen Isabelle Gauthier, Francois Vaillancourt y Stéphanie Boulenger (BOULENGER, GAUTHIER, & VAILLANCOURT, 2012) es otorgado desde el nivel central a otro nivel de autoridad gubernamental, para que desde allí se tomen las decisiones competentes a su jurisdicción, de acuerdo con lo definido por Oates (OATES, 1972).

La descentralización se ha analizado desde diferentes perspectivas las cuales, para el presente trabajo, se agrupan en cinco grandes clases a saber: la espacial o territorial, la económica o de mercado, la política, la administrativa y la fiscal. No obstante, por ser un concepto complejo debe haber un desarrollo armónico de cada una de estas para que exista un verdadero proceso de descentralización. A continuación se expondrán cada una de estas categorías:

Como primer punto Cohen (COHEN, 1996) explica que la descentralización espacial centra su estudio en la forma de ordenar el territorio de manera tal que al transferir los recursos del nivel central se obtenga como resultado el desarrollo y productividad de las regiones para que se reduzca la concentración de población en los centros urbanos. La descentralización política va de la mano

con la espacial, pues implica que las regiones deben tener un poder independiente de toma de decisiones (OATES, 1972), por esta razón se configuran movimientos políticos al interior de las Entidades Territoriales, para que la población pueda elegir su representante y administrador. Sin embargo, el ordenamiento territorial no solo puede estar sujeto al aspecto político, tal como ocurre en Colombia, ya que debe abordar las diferentes dimensiones ambientales, sociales, económicas, culturales, demográficas entre otras.

Desde el punto de vista económico o de mercado la descentralización está condicionada a “*que las decisiones sobre servicios públicos estén determinadas principalmente por la demanda de los residentes de las respectivas jurisdicciones*” (OATES, 1972, pág. 1), esta definición se aclara con lo expuesto por Cohen (COHEN, 1996), quien incluye al sector privado como prestador del servicio, de tal forma que el Estado reduce su acción a regular el mercado.

No obstante el accionar del estado en la descentralización debe ir más allá que ser un agente regulador, puesto que para que exista un desarrollo tanto de las entidades territoriales como de la Nación, es decir lo que Acemoglu y Robinson (2012) llamarán el círculo virtuoso, es necesario que el Estado cuente con instituciones políticas y administrativas inclusivas, que bajo los principios de coordinación, cooperación y deber de ayuda recíproca apoyen a las instituciones económicas que generan una distribución igualitaria de la renta, lo que confiere poder a un segmento más amplio de la sociedad y hace que las reglas del juego político sean más equitativas, de otra forma no podría adelantarse el proceso de descentralización.

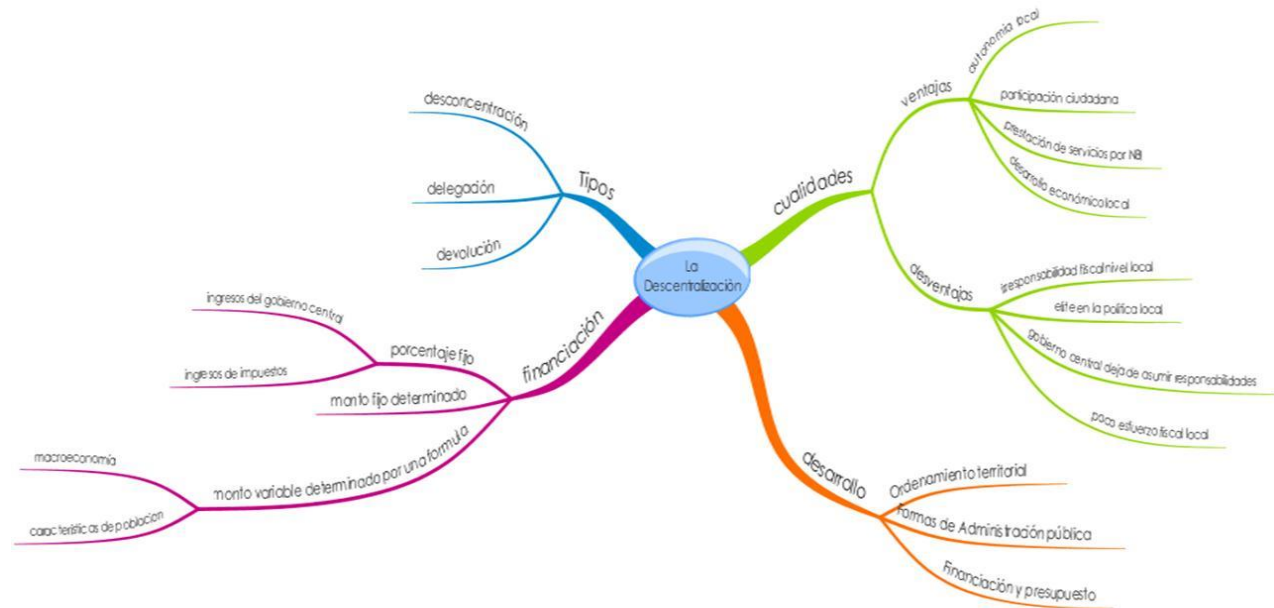
Como cuarta categoría se encuentra la descentralización administrativa la cual comprende el conjunto de políticas que transfiere la administración central a los gobiernos subnacionales para la prestación de servicios sociales como la educación, la salud, el bienestar social, o vivienda.

Las clases de descentralización administrativa las explican de forma clara Boulenger, Gauthier, & Vaillancourt (BOULENGER, GAUTHIER, & VAILLANCOURT, 2012) quienes plantean tres tipologías: la desconcentración entendida como el traslado de las oficinas del gobierno nacional que operaban en la capital a las distintas regiones del país; la delegación generada a partir del otorgamiento de grandes responsabilidades en cuanto a la administración de servicios por parte del gobierno nacional a los gobiernos locales y la devolución en la cual el Estado central pierde toda responsabilidad en la prestación de servicio, puesto que son las administraciones locales las únicas con competencias para su realización. En América Latina la descentralización administrativa

comenzó a desarrollarse desde los años ochenta replanteándose las competencias políticas-administrativas de las Regiones (MONCAYO JIMÉNEZ, 2002).

En el siguiente gráfico se observa de manera más detallada la relación de dichos conceptos:

Ilustración 1 La descentralización administrativa



Fuente: Construcción propia a partir BOULENGER, S., GAUTHIER, I., & VAILLANCOURT, F. (2012). *Déconcentration, délégation et dévolution : avantages, inconvénients et mise en place*. Montréal: Cirano.

En el caso de la PRSE se observa que su implementación ha sido de forma desconcentrada ya que la Agencia Colombiana para la Reintegración cuenta con una Sede Central en Bogotá que coordina la prestación de servicios relacionados con el proceso de reintegración en las regiones, y Grupos territoriales mediante los se prestan dichos servicios en cada una de las jurisdicciones. De acuerdo a lo anterior la PRSE se estaría implementado desde el modelo *Top Down*, entendiendo que las directrices ser imparten del centro a la periferia, sin que los territorios participen en la estructuración de los programas que se desarrollarán en los mismos.

No obstante con la implementación de la “Estrategia de incidencia de la PRSE en planes de desarrollo territoriales”, la ACR buscó que las Entidades Territoriales apropiaran el Proceso de Reintegración mediante la incorporación en sus Planes de Desarrollo de programas relacionados con la PRSE que respondieran a la realidad de cada Entidad Territorial. En este sentido el modelo

de descentralización de la PRSE no sería solamente desconcentrado, sino se podría tener un acercamiento a una descentralización administrativa, en la cual se formularan los programas desde lo local.

2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

La descentralización en Colombia ha evolucionado como una combinación entre lo político-administrativo y lo fiscal tal como lo señala Penning (PENING GAVIRIA, 2003) puesto que si bien es cierto a los habitantes de entidades territoriales se les otorgó el poder de elegir a sus alcaldes, gobernadores y cuerpos colegiados como lo son las Asambleas y Concejos (como un derecho político), también se debe tener en cuenta que estas instituciones realizan funciones netamente administrativas, por este motivo los actos administrativos en los cuales se instauran sus decisiones tienen un carácter ejecutivo y no legislativo ni judicial, lo que se alinea con lo establecido en el artículo primero de la Constitución específicamente en que el país es descentralizado administrativamente y centralista políticamente. Se inicia en forma temprana comparada con el resto de países de América Latina, por las movilizaciones ciudadanas regionales y locales, en los numerosos paros cívicos, que se convirtieron en factores de desestabilización institucional. En este contexto, la descentralización pasó a ser un instrumento de apertura política, capaz de combatir la contrainsurgencia (CARRIÓN, 2003).

Sin embargo se evidencia que la introducción del concepto de descentralización en el contexto colombiano ha sido fraccionada puesto que lo planteado en la legislación sobre el tema es una “colcha de retazos” entre la teoría francesa con algunos elementos de otros países como España, Italia, y Estados Unidos, lo que no ha permitido el óptimo desarrollo de cada una de las categorías de la descentralización en Colombia. Por ejemplo en la descentralización administrativa se retoman los conceptos de descentralización y delegación pero no se contempla la devolución, y por el contrario sí se añade el concepto de la desconcentración. Así, a ambas tipologías se les trata de igual forma como se observa en la Sentencia T-024 de 1996 en la cual se establece que “*todos ellos son mecanismos de coordinación y organización de la estructura administrativa a los que se refieren los artículos 209 y 211*” (Corte Constitucional, 1996).

Complementando lo anterior se observa que en la Constitución se contrastan dos tipologías de la descentralización en los artículos 1° y 209. Según Pedro Hernández las características de cada una son:

Tabla 1 La descentralización Art 1 versus Art 209 CN

Descentralización Art 1 C.N	Descentralización Art 209 C.N.
<ul style="list-style-type: none"> • Entidades Territoriales (De naturaleza política al poder elegir sus gobernantes) • Niveles de Estado (Nacional y territorial) • Se presenta exclusivamente en la rama ejecutiva del poder público 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos descentralizados • Sectores al interior de cada nivel del Estado • Permite, excepcionalmente, la organización de Institutos descentralizados fuera de la rama ejecutiva del poder público solo en el orden nacional • Carácter técnico

Fuente: Pedro Alfonso Hernández M. (HERNANDEZ M, 1999)

De acuerdo con la legislación colombiana se podría establecer a la desconcentración como una tipología de la descentralización vista desde el artículo 209. Esta es el mecanismo mediante el cual se transfieren las funciones de las entidades nacionales a las entidades locales *“que sin autonomía, deciden en nombre de la entidad que transfiere la función”* (Consejo de Estado, 2002). Al respecto la corte constitucional establece que *“La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa”* (Corte Constitucional, 1996). Un ejemplo claro de este sistema son las alcaldías locales en Bogotá en las cuales se resalta otra característica de este mecanismo como es que el órgano desconcentrado responde directamente por sus competencias y no el superior jerárquico.

Otra tipología es la delegación de funciones mediante la cual el delegante otorga poder al delegatario para que este tome decisiones en el marco que se le faculta. De acuerdo al artículo 2011 de la CP la Ley exime de responsabilidad al delegante la cual será exclusiva del delegado, frente actos y resoluciones que este sancione. Así mismo establece que el superior jerárquico podrá reasumir dicha competencia.

No obstante el proceso de conceptualización de la descentralización en la legislación colombiana ha tenido avances significativos después de la Constitución de 1991, modificando por ejemplo la tipología de las transferencias. Al respecto la politóloga Sandra Dévia argumenta que:

“La descentralización en Colombia se ha caracterizado por su diseño integral, el cual comprende aspectos administrativos, políticos y fiscales. Así mismo, ha sido un proceso constante de ajuste y progreso de los diferentes instrumentos en la perspectiva de garantizar los mejores resultados. El esquema de transferencias, ahora Sistema General de Participaciones, ha venido evolucionando con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos. En efecto, desde mediados de la década de los ochentas, cuando se expidió el primer paquete integral de medidas descentralistas, se han producido numerosas normas dirigidas a mejorarlo y complementarlo.” (DEVIA RUIZ , 2006, pág. 1)

Dichos avances en la legislación no han tenido el desarrollo esperado por la desigual concentración de los ingresos además de las disparidades en preparación de las administraciones territoriales para la realización de sus procesos, permitiendo así la ineficiencia e ineficacia en la gestión y uso de sus recursos. Un ejemplo de ello se encuentra en el estudio realizado por Jaime Bonet en el cual concluye que:

“En el nivel subnacional, se identificó una concentración espacial de los ingresos. Aproximadamente el 70% de los ingresos es recaudado por cinco departamentos: Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santander y Valle y el distrito de Bogotá. Estos seis entes territoriales representaron aproximadamente el 64% del PIB y 53% de la población nacional.” (BONET, 2004, pág. 17)

Este desequilibrio fiscal ocasiona que las administraciones de las Entidades Territoriales con menos recursos pero con más necesidades, no cuenten con una adecuada oferta institucional para sus habitantes, lo que conlleva a mantener los bajos niveles de calidad de vida de la población.

CAPÍTULO SEGUNDO: MODELO DE IMPLEMENTACIÓN CENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PRSE EN LOS MUNICIPIOS

1. ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DDR

Los procesos de Desarme, Descentralización, Reinserción o Reintegración se pueden entender como *“el proceso por el que un número determinado de combatientes, sea de forma individual o colectiva, y pertenezcan a fuerzas armadas o grupos armados de oposición, se desarman, desmilitarizan y reintegran, bien a la vida civil o a las fuerzas armadas o de seguridad del país”* (ONU, 2009). El objetivo de los procesos de DDR, es estabilizar la paz en entornos de postconflicto mediante un trabajo en red en el cual deben cooperar los sectores políticos, sociales, estatales, militares, económicos, culturales entre otros. Las fases en las cuales se desarrolla el proceso son:

Desarme El desarme es la recolección, documentación, control y disposición de todas las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes, y a menudo también de la población civil. El desarme también incluye el desarrollo de programas responsables de gestión de armas.

Desmovilización La desmovilización es el descargo formal y controlado de los combatientes activos de las fuerzas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede ser extendida desde el procesamiento de combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en los campamentos designados para tal propósito (sitios de acuartelamiento, campamentos, áreas de reunión o barracas). La segunda etapa de la desmovilización abarca la ayuda proporcionado a los desmovilizados, que se denomina reinserción.

Reinserción Consiste en la asistencia ofrecida a integrantes de grupos armados durante la desmovilización pero antes del proceso de reintegración. A través de ésta se ejecutan medidas asistencialistas de corto plazo, que permiten cubrir las necesidades básicas inmediatas de los desmovilizados y sus familias, tales como pensión, alimentos, ropa, refugio, servicio médico, educación a corto plazo y entrenamiento para el empleo.

Reintegración La reintegración es el proceso mediante el cual los excombatientes adquieren estatus civil y obtienen un empleo e ingreso sostenibles. La reintegración es esencialmente un proceso económico y social con un cronograma de tiempo abierto, llevándose a cabo principalmente en comunidades a nivel local. Es parte del desarrollo general de un país y una responsabilidad nacional, además de a menudo requerir asistencia externa a largo plazo. (ONU, 2007).

Dichos procesos deben: estar planificados y coordinados dentro del marco del proceso de paz, estar vinculados a temas de seguridad como la reorganización de las fuerzas armadas y otra reforma de sector de seguridad (SSR), realizar acuerdos sobre el desarme y el control de armas, tener un marco de justicia transicional y estar vinculado a los más amplios procesos de desarrollo nacional para alcanzar la reintegración sostenible del ex-combatiente (ONU, 2014). No obstante es de aclarar que el actual proceso de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración), que se lleva en Colombia es un caso atípico, puesto que no se realizó con la firma de un acuerdo de paz y las desmovilizaciones de los Grupos Armados Ilegales GAI son de forma colectiva e individual (CONPES 3554, 2008).

1.1. Contexto internacional de los procesos DDR

Existen varias tipologías de los procesos de DDR que se han desarrollado a nivel mundial, dependiendo del contexto de cada país, *“bien sea por las fases a implementar, el tipo de participantes, el número de grupos armados, la cantidad de combatientes, el contexto del programa y la existencia de programas dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad”* (CARAMÉS, 2009).

En el siguiente cuadro se relacionan las tipologías de los principales procesos de DDR desarrollados hasta el 2008 en el mundo, de acuerdo con el informe *“Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2008”*:

Tabla 2 Procesos de DDR en el Mundo

PAIS	TIPOLOGÍA
Afganistán (DDR)	Desarme, desmovilización y reintegración unilateral de fuerzas armadas en un contexto bélico
Angola (ADRP)	Desmovilización bilateral de fuerzas armadas y grupos armados de oposición para la reforma del sector de seguridad en un contexto posbélico
Burundi (PNDDR)	Múltiple, con reestructuración de las fuerzas armadas en un contexto posbélico
Chad (PNRD)	Desmovilización bilateral de milicias y fuerzas armadas con presencia de menores soldados en un contexto de inseguridad regional
Colombia (AUC)	Desmovilización unilateral de paramilitares en un contexto bélico
Côte d'Ivoire (PNRRC)	Desmovilización bilateral de fuerzas armadas y grupos armados de oposición para la reforma del sector de la seguridad en un contexto posbélico
R. Centroafricana (PRAC)	Desmovilización bilateral de grupos armados de oposición en un contexto posbélico
Rep. Congo (PNDDR)	Desmovilización bilateral de milicias para la reforma del sector de seguridad en un contexto posbélico
Eritrea (EPDR)	Desarme, desmovilización y reintegración masivos de fuerzas
Indonesia (Aceh)	Desarme y reintegración del grupo armado de oposición y armadas dentro de un proceso de RSS en un contexto posbélico. Repliegue de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
Liberia (CNDDR)	Desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración múltiple y masiva, dirigido hacia diversos grupos de combatientes, con atención a menores-soldado y repartición del poder político.
Nepal (AMMAA)	Acantonamiento e identificación del PLA, con reintegración militar o civil en proceso de debate, en un contexto de transición política

PAIS	TIPOLOGÍA
Rwanda (RDRP)	Desmovilización de grupos armados de oposición y reforma del sector de seguridad
Sudán (DDRP)	Desarme, desmovilización y reintegración simultánea a la integración de grupos armados y reconstitución de las fuerzas armadas.
Uganda (Amnistía)	Programa de desarme, desmovilización y reinserción, dirigido a diversos grupos armados de oposición con una alta presencia de mujeres combatientes y menores soldados.

Fuente: (CARAMÉS, 2009, pág. 6)

2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN

La Política Nacional de Reintegración PRSE se configura como un Plan de Estado, que tiene como objetivo la incorporación efectiva del desmovilizado y de su familia, además de lograr su plena reincorporación a la sociedad civil mediante los programas de integración de la oferta social y económica, mejorando la calidad de vida de los excombatientes y promoviendo la construcción de un marco de corresponsabilidad que apoye al desmovilizado para retornar al entorno comunitario y familiar permaneciendo así en la legalidad (CONPES 3554, 2008). En el siguiente cuadro se relaciona la normatividad más importante desarrollada para fortalecer los procesos de DDR, expedida entre 1953 y 2006:

Tabla 3 Legislación sobre la política de Reintegración

GOBIERNO	NORMATIVIDAD	RELACIÓN CON LA REINTEGRACIÓN
GUSTAVO ROJAS PINILLA	Decretos Ley 1546 de 1953, 1823 de 1954 y 1718 de 1958	- Indulto a grupos insurgentes partidistas. - Creación de la Comisión Especial de Rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia
	Ley 35 de 1982	- Amnistía

GOBIERNO	NORMATIVIDAD	RELACIÓN CON LA REINTEGRACIÓN
BELISARIO BETANCUR		- Se autorizan programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos, en beneficio de quienes por virtud de la amnistía que esta Ley otorga
	Ley 49 de 1985	Se regula el ejercicio de la facultad de conceder indultos y se dictan otras disposiciones
VIRGILIO BARCO	Ley 77 de 1989	-Indultos condicionados a la voluntad de reincorporación a la vida civil - Se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación
ERNESTO SAMPER PIZANO	Ley 418 de 1997	Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de las Organizaciones Armadas al Margen de la ley para la reincorporación a la vida civil de los miembros de éstas organizaciones y la creación de condiciones que propendan a un orden político, social y económico justo
	Ley 434 DE 1998	- Creación del Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. - Se crea como función elaborar propuesta para la <i>“reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, la reconciliación entre los colombianos, la consolidación de la democracia, y la creación de condiciones que garanticen un orden</i>

GOBIERNO	NORMATIVIDAD	RELACIÓN CON LA REINTEGRACIÓN
		<i>político, económico y social justo”</i> (CONGRESO DE LA REPUBLICA, 1989)
ÁLVARO URIBE VÉLEZ	Ley 782 de 2002, Decretos 128 y 3360 de 2003	Prorroga la vigencia de los diálogos propuestos mediante la Ley 418 de 1997 -Se crea la Política de reincorporación a la vida civil
	Decreto 200 de 2003	-Se asigna la función al Ministerio del Interior de <i>“Diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.”</i> (DAFP, 2003)
	Ley 975 de 2005 “Ley de Justicia y Paz”	<i>“El Gobierno Nacional procurará la vinculación de los desmovilizados a proyectos productivos o a programas de capacitación o educación que les facilite acceder a empleos productivos. Simultáneamente y de acuerdo con el mismo programa, procurará su apoyo para ingresar a programas de asistencia psicológica adecuados que faciliten su reinserción social y adopción a la normal vida cotidiana”</i> (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2005)
	Decreto 3043 de 2006	Se crea la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos

GOBIERNO	NORMATIVIDAD	RELACIÓN CON LA REINTEGRACIÓN
		Alzados en Armas (ACR) para <i>“el desarrollo de la política de reintegración a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.”</i> (DAFP, 2006)

Fuente: Construcción propia de acuerdo con revisión de las normatividad y de acuerdo con el estudio de Dylan Herrera y Paola González (HERRERA & GONZÁLEZ, 2013)

Otro antecedente tiene lugar en el año 2006 en el Plan Nacional de Desarrollo *“Estado Comunitario: desarrollo para todos”*, ya que el programa de reinserción se transforma en la política de gobierno de reintegración con una visión a largo plazo. Por este motivo mediante el Decreto 3043 de 2006 se crea la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) para *“el desarrollo de la política de reintegración a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.”* (DAFP, 2006), la cual fue encargada de la atención a desmovilizados de forma masiva e individual.

En el 2008 se expide el Documento CONPES 3554, que eleva la Política Nacional de Reintegración Social y Económica PRSE a política de Estado, la cual es pensada con una visión a largo plazo, por este motivo también se encuentra incorporada en la Visión 2019. Es importante señalar que este documento establece que el proceso de reintegración tendrá éxito si entre otros factores se tiene *“un marco de corresponsabilidad que por un lado, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad”* (CONPES 3554, 2008).

El Plan de Desarrollo 2010-2014 *“Prosperidad para todos”* amplía el marco de acción de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica PRSE, (DNP, 2010), *“lo que trajo consigo*

una oportunidad para evolucionar en el diseño institucional del programa y hacer frente a un escenario de posconflicto latente” (ACR, 2014, pág. 9).

3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PRSE HACIA LOS MUNICIPIOS

El proceso de implementación de la PRSE se ha realizado de una forma desconcentrada, puesto que, las competencias de la prestación de la política la ha tenido la nación a través de la ACR y los grupos territoriales que no cuentan con personería jurídica ni patrimonio propio, de lo que se infiere que no tienen autonomía propia, razón por la cual las decisiones de política se siguen tomando desde la Sede Central de la ACR en Bogotá.

No obstante, la implementación del proceso de reintegración ha evolucionado de forma importante, pues antes de que se creara la ACR la atención a los desmovilizados no estaba perfeccionada por lo que se prestaba el servicio *“en albergues cercanos a entornos urbanos – Bogotá principalmente – en algunos casos en fincas, así como en los Centros de Referencia y Oportunidad (CRO) del PRVC (Programa para la Reincorporación de la Vida Civil), lo que sumado a una falta de regulación, hizo posible el surgimiento de problemas de convivencia y desencuentros con la comunidad receptora. Esta política de reincorporación operaba principalmente desde Bogotá, lo cual garantizaba eficiencia en los procesos y en la gestión, pero a su vez producía una fuerte centralización en la atención, hecho que desconocía las necesidades sociales locales y los marcos institucionales regionales” (ACR, 2014, pág. 7).*

La creación de la PRSE por medio del CONPES 3554, y de la ACR por el Decreto 4138 de 2011, mejoró drásticamente la atención a los desmovilizados, desconcentrando la política por medio de la creación de *“más de 32 oficinas regionales que hacen presencia en 26 departamentos del país, superando en número y área de influencia a los 10 Centros de Referencia y Oportunidad (CRO) que operaban con anterioridad, lo cual hizo posible acercar el proceso a contextos locales de las Personas en Proceso de Reintegración (PPR).” (ACR, 2014, pág. 8).*

La ACR cuenta con 21 Grupos Territoriales y cuatro puntos de atención, los cuales de acuerdo con la Resolución 043 de 2014, la cual modifica la Resolución 0692 de 2013, cumplen funciones misionales en su jurisdicción. Las más importantes son (ACR, 2014):

1. Implementar el proceso de reintegración en su jurisdicción.
2. Prestar a los participantes los servicios del proceso de reintegración.
3. Evaluar el perfil de los participantes y definir la ruta de intervención correspondiente.
4. Acompañar a los participantes en su proceso de reintegración.
5. Recopilar la información y aspectos técnicos relativos a los procesos de suspensión y pérdida de beneficios

Así mismo la Resolución 2153 de 2015, *"Por la cual se crean grupos de trabajo en la estructura interna de la Entidad, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones"*, la cual modifica la Resolución 043 de 2014 y la Resolución 1125 de 2015, no modifica las funciones de los Grupos Territoriales pero si cambia el número y la distribución de los mismos alrededor del país estableciendo los siguientes:

1. ACR URABÁ
2. ACR BAJO MAGDALENA MEDIO
3. ACR ATLÁNTICO
4. ACR BOGOTÁ
5. ACR CUNDINAMARCA- BOYACÁ
6. ACR SANTANDER
7. ACR VALLE DEL CAUCA
8. ACR BOLÍVAR
9. ACR NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA
10. ACR CAQUETÁ
11. ACR TOLIMA
12. ACR ANTIOQUIA – CHOCÓ
13. ACR CÓRDOBA
14. ACR EJE CAFETERO
15. ACR ALTO MAGDALENA MEDIO
16. ACR MAGDALENA

17. ACR SUCRE
18. ACR CESAR – GUAJIRA
19. ACR META Y ORINOQUÍA
20. ACR CASANARE
21. ACR HUILA

22. PUNTO DE ATENCIÓN ACR BAJO CAUCA-NORTE DE ANTIOQUIA
23. PUNTO DE ATENCIÓN ACR NARIÑO
24. PUNTO DE ATENCIÓN ACR CAUCA
25. PUNTO DE ATENCIÓN ACR PUTUMAYO

La anterior distribución territorial obedece al modelo desconcentrado para la implementación del proceso de reintegración, mediante el cual se busca acompañar a las personas participantes del proceso de reintegración –PPR- pertenecientes a las diferentes jurisdicciones de los Grupos Territoriales, las cuales fueron determinadas de acuerdo al comportamiento del conflicto armado colombiano, es decir, en las ciudades capitales de los departamentos que cuentan con un mayor número de PPR.

3.1. EL PROCESO DE REINTEGRACIÓN

La ACR, dentro de sus objetivos estratégicos resalta la importancia de promover las habilidades y competencias de los PPR y propiciar espacios de convivencia y *“las acciones que desde las entidades del Estado del orden nacional, regional y local se llevan a cabo de manera articulada y corresponsable, para facilitar el acceso a derechos, ofertas y servicios, que favorezcan el éxito del proceso”* (USAID-ACR, 2016, pág. 49).

En este sentido el proceso de reintegración fundamenta su accionar en el enfoque de *superación de situaciones de vulnerabilidad* (USAID-ACR, 2016, pág. 28), por medio del cual se hace una construcción de un nuevo proyecto de vida para la persona en proceso de reintegración en el que se plantea de forma personalizada un Plan de trabajo para fortalecer las diferentes dimensiones que hacen parte de la Ruta de reintegración dentro del marco de la legalidad y la reconciliación.

De acuerdo con lo anterior la ACR ha ejecutado el proceso de reintegración mediante la *“Ruta de Reintegración que siguen las personas en proceso de reintegración y la Estrategia de Corresponsabilidad”*, mecanismos que se encuentran *“estructurados a partir del mandato legal de la institución y de su marco estratégico”* (ACR, 2014, pág. 3).

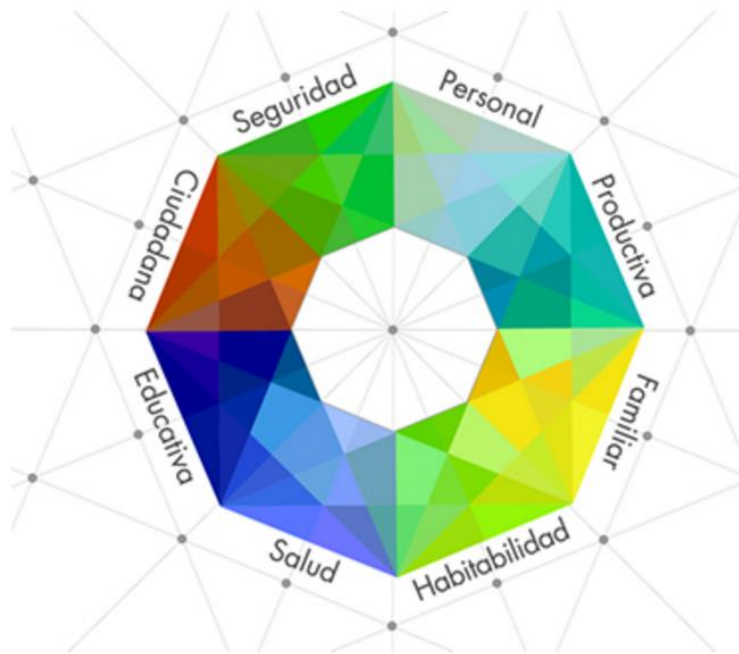
El tiempo de duración de una persona en el proceso de reintegración es aproximadamente de seis años y seis meses (USAID-ACR, 2016), dependiendo del diagnóstico que recibe cada persona al inicio del proceso. En dicho periodo y por medio de un programa especial para cada individuo según sus condiciones y situaciones, se buscará el fortalecimiento de habilidades y logros enmarcados en las ocho dimensiones de la Ruta de Reintegración, la cual tiene como objetivo *la estabilización personal del individuo y el fomento de las redes de apoyo familiar, comunitarias y laborales*. (USAID-ACR, 2016, pág. 49).

De 57.784 personas desmovilizadas, 48.878 ingresaron al proceso de reintegración, lo cual corresponde al 84,5% de la totalidad de la población. En la actualidad 13.013 culminaron el proceso de reintegración y 17.158 se encuentran en el mismo.

3.1.1. LA RUTA DE REINTEGRACIÓN

La Ruta de Reintegración es una estrategia que busca garantizar la integralidad en la atención de cada PPR y *“brindar las herramientas para que en un futuro cada PPR puede ejercer su ciudadanía de manera autónoma y digna”* (ACR, 2014, pág. 10). Para cumplir con dicho objetivo se diseña conjuntamente entre la ACR y el PPR un plan de trabajo personalizado *“el cual está orientado al alcance de logros que evidencien el desarrollo de las competencias para la reintegración, promoción de la convivencia y participación en espacios para la reconciliación, que aporten a la construcción de su proyecto de vida en la legalidad, conforme al enfoque de superación de la situación de vulnerabilidad hacia el ejercicio ciudadano, definido por la ACR.”* (ACR, 2014, pág. 3). En el siguiente gráfico se observan las ocho dimensiones de la ruta de reintegración, diseñadas holísticamente buscando el desarrollo de las capacidades de cada individuo:

Ilustración 2 Dimensiones Ruta de Reintegración



Fuente: <http://www.reintegracion.gov.co/>

3.1.1.1. Dimensión personal

La dimensión personal abarca la relación individuo-sociedad a través del fortalecimiento de “*la capacidad de establecer relaciones sociales, interpersonales y socio grupales que le posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida*” (ACR, 2016). En este sentido el apoyo psicosocial al PPR es un trabajo fundamental para superar su vulnerabilidad y lograr el desarrollo de la ciudadanía como miembro activo y autónomo de la sociedad (ACR, 2014). En total 21.880 PPR han recibido acompañamiento psicosocial en el último año, de lo que se infiere que se ha atendido el 99,94% de la totalidad de población participante en el proceso de reintegración (ACR, 2016).

3.1.1.2. Dimensión productiva

La Reintegración económica y laboral se refiere a la integración del excombatiente a la producción económica del país y al desarrollo de capacidades de subsistencia para él y su familia (Ugarriza J. E., 2010). El objetivo de abordar la dimensión productiva en el proceso de reintegración es

garantizar que la persona participante del mismo, pueda ejercer sus derechos económicos para él y su grupo familiar dentro del marco de la legalidad (ACR, 2014). Por lo tanto, la ACR busca fortalecer la generación de ingresos de acuerdo con las habilidades, potencialidades, contexto económico, intereses y expectativas del PPR mediante estrategias de formación para el trabajo, educación financiera, fomento al empleo y la búsqueda de apoyo con acciones de corresponsabilidad de agentes desde el sector privado y público (ACR, 2016).

Lo anterior es importante si se tiene en cuenta que muchos PPR ingresan al proceso con un bajo nivel de escolaridad, (analfabetismo funcional), poca formación específica para el trabajo (técnica y tecnológica), e inexistentes referencias laborales y personales, aspectos que dificultan la inserción en entornos productivos y finalmente el proceso de reintegración económica (ACR, 2014).

Por este motivo el objetivo principal del fortalecimiento de dicha dimensión *“corresponde al desarrollo de capacidades de las personas en proceso de reintegración, que les permitan superar las situaciones de vulnerabilidad que obstaculizan su inserción productiva”* (ACR, 2014, pág. 13). En este sentido la ACR una vez culminada la ruta de reintegración, le ofrece a cada PPR un beneficio de estímulo económico para la empleabilidad, Planes de Negocio o Educación, el cual, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 1391 de 2011, reglamentado por la Resolución 754 de 2013 y 1356 de 2016, puede oscilar entre \$2.000.000 a \$8.000.000 dependiendo si su desmovilización fue grupal o individual.

En la actualidad 26.211 excombatientes que ingresaron al proceso liderado por la ACR se encuentran ocupados, lo que corresponde al 53,69% de la población en proceso de reintegración. De este porcentaje el 33% se encuentran laborando en el sector formal y el 66% en el sector informal. No obstante es necesario tener en cuenta que para el mes de agosto de 2016 la tasa de informalidad fue del 47,4% (DANE, 2016), de lo cual se evidencia que la informalidad que es una realidad nacional, sin embargo no se descarta que una de las causas de la informalidad laboral de los PPR que puede ser consecuencia de la discriminación que sufren los participantes del proceso que intentan vincularse al sector formal. Esta discriminación se evidencia *“cada vez que se rechaza o se prefiere a un trabajador con igual cualificación por ser o no de una determinada etnia o grupo social o se le atribuye un sueldo inferior al de un colega con la misma productividad”* (PRANDI & LOZANO, 2014, pág. 27). Al respecto se observa que aún existen empleadores que

no contratan desmovilizados de grupos armados porque los relacionan directamente con el conflicto, y en algunos casos no los contratan por no tener referencias laborales.

3.1.1.3.Dimensión familiar

Teniendo en cuenta el Artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece a la familia como núcleo básico de la sociedad, la ACR al abordar la dimensión familiar busca *“Fomentar las capacidades de la persona en proceso de reintegración y de su grupo familiar para constituirse como un entorno protector por medio de la convivencia familiar y la promoción y protección de los derechos y deberes familiares (ACR, 2016)”*.

Por este motivo se establecieron los siguientes seis logros *“los cuales por un lado buscan fortalecer, construir o transformar los vínculos familiares para la generación de un adecuado espacio de coexistencia”* (ACR, 2014, pág. 15):

1. La PPR y su grupo familiar comprenden la importancia de consolidar adecuadas relaciones familiares.
2. La PPR y su grupo familiar comprende la importancia de compartir las responsabilidades dentro y fuera del hogar de manera equitativa, entre mujeres y hombres.
3. La PPR y su grupo familiar comprenden la importancia de la prevención primaria y secundaria de la violencia intrafamiliar (VIF).
4. La PPR y su grupo familiar comprenden la importancia de implementar adecuadas pautas de crianza con sus hijos/as.
5. La PPR y su grupo familiar comprenden la importancia de promover y proteger los derechos y deberes de la familia.
6. La PPR y su grupo familiar conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios de cultura, recreación y deporte. (ACR, 2016)

3.1.1.4. Dimensión habitabilidad

La dimensión de habitabilidad busca “*promover la capacidad que tiene la persona en proceso de Reintegración y su grupo familiar, para mejorar las condiciones de habitabilidad acordes a su contexto cultural y condición socio-económica en un entorno físico que facilite la vida familiar y comunitaria contribuyendo al bienestar, dignidad humana y calidad de vida de cada uno de sus integrantes*” (ACR, 2016). En este sentido con el cumplimiento de los siguientes logros se busca que la persona en reintegración supere las condiciones de vulnerabilidad para que de esta forma pueda ejercer su ciudadanía y el arraigo a la legalidad (ACR, 2014):

1. La PPR y su grupo familiar valoran la importancia e influencia de las condiciones de habitabilidad, para el mejoramiento de su calidad de vida.
2. La PPR y su grupo familiar reconocen mecanismos que les permitan acceder a una vivienda que cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad.
3. La PPR y su grupo familiar incluyen dentro de su proyecto de vida la consecución y/o mejoramiento de vivienda que cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad y realizan acciones orientadas a lograrlo.
4. La PPR y su grupo familiar reconocen la importancia de su relación con el entorno físico del lugar de residencia y emprenden acciones para mejorarla. (ACR, 2016)

3.1.1.5. Dimensión salud

Las acciones implementadas de promoción y prevención de las enfermedades y la recuperación de la salud del participante del proceso de reintegración, constituyen un pilar fundamental para la construcción del proceso de paz. En este aspecto la ACR mediante el trabajo de la dimensión de salud busca involucrar tanto a las personas en reintegración y a sus grupos familiares en acciones propias de protección de salud, (ACR, 2014) para estilos de vida saludables en el marco del postconflicto. En este sentido se busca cumplir los siguientes logros:

1. La PPR y su grupo familiar están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) acorde a su condición y necesidades.

2. La PPR y su grupo familiar participan de las diferentes actividades que brinda el SGSSS y otras autoridades en salud, acorde a su condición y necesidades.
3. La PPR y su grupo familiar acceden a programas de acompañamiento a su Salud Mental, tanto aquellos liderados por la ACR como a los ofrecidos por el SGSS u otros programas del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).
4. La PPR y su grupo familiar asumen hábitos de vida saludable en lo personal y en los diferentes contextos en los que se desenvuelven. (ACR, 2016)

3.1.1.6. Dimensión educativa

La ACR realiza una gestión en educación para que los excombatientes en reintegración finalicen por lo menos la educación Básica Primaria y/o el grado académico que corresponda a su ruta de reintegración. También se encarga de realizar un acompañamiento al proceso educativo de cada participante para que continúen con el bachillerato, y más adelante reciban una formación superior especializada para el trabajo (ACR, 2014).

El SENA ofrece cursos cortos para desarrollar las competencias laborales necesarias con el fin de realizar proyectos productivos o desempeñarse de forma exitosa dentro de las estrategias de empleabilidad. Dichos cursos tienen una durabilidad máxima de 570 horas (UNAL, 2009).

Lo anterior es importante para el proceso puesto que de acuerdo con el Informe de la Contraloría General de la República *“el mayor porcentaje de los PPR encuentran que la formación académica es valiosa para sus vidas por lo cual es trascendente en el programa de reintegración ya que permite relacionarse con los demás y su percepción de rechazo en un ambiente académico es mínima.”* (CGR, 2014).

Por lo anterior, el objetivo principal de abordar esta dimensión es *“Fomentar las capacidades de la persona en proceso de Reintegración y de los miembros de su grupo familiar para alcanzar niveles educativos acordes con un contexto que posibiliten su acceso y permanencia en entornos productivos y el desarrollo de su proyecto de vida.”* (ACR, 2016). Para su cumplimiento se han dispuesto los siguientes logros:

1. La PPR y su grupo familiar valoran la importancia de la educación para su proyecto de vida.
2. La PPR se vincula y permanece en el sistema educativo, según su proyecto de vida y acorde a su contexto.
3. La PPR y al menos un miembro (mayor de edad) del grupo familiar valoran la importancia de vincular a los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años) a la oferta educativa, según su contexto. (ACR, 2016).

3.1.1.7.Dimensión Ciudadana

El objetivo principal de la dimensión ciudadanía es *“Promover el desarrollo de capacidades de la PPR que le permitan reconocer y valorar su situación en la civilidad como punto de partida para asumir los principios democráticos, la institucionalidad, su inclusión en los contextos comunitarios, la responsabilidad jurídica y la contribución a la reconciliación.”* (ACR, 2016). Por este motivo la labor del reintegrador es que la persona en reintegración se identifique como ciudadano a través del reconocimiento de los derechos y deberes y de la apropiación del territorio.

En esta dimensión es fundamental el apoyo frente a la adquisición de documentos del participante y su familia, el conocimiento de los mecanismos de la Justicia Transicional así como de la Constitución Política de Colombia, y el fomento de acciones de reconciliación en el marco del post conflicto (ACR, 2016).

3.1.1.8.Dimensión seguridad

El enfoque de la Dimensión seguridad se basa en el fortalecimiento de las capacidades individuales de las personas en proceso de reintegración, promoviendo de esta forma la prevención de la reincidencia y la victimización. *“Se trabaja con un enfoque de prevención, donde aparece el manejo del riesgo como un elemento con el que es posible reducir la exposición a amenazas Para el cumplimiento de lo anterior la ACR busca que el PPR actúe asertivamente en situaciones que*

potencian la victimización y la reincidencia y conozca estrategias de prevención del riesgo” (ACR, 2016).

3.1.1.9. Acciones de Servicio Social

La Ley 1424 de 2010 establece que uno de los requisitos para la Suspensión condicional de la ejecución de la pena y Medidas de Reparación, es *“Ejecutar actividades de servicio social con las comunidades que los acojan en el marco del proceso”* (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2010), es decir que para que la persona en reintegración conserve su libertad debe, entre otras cosas, realizar 80 horas de servicio social mediante acciones propuestas por los PPRs o por la comunidad, que beneficien a esta última y que sean monitoreadas por la ACR.

El servicio social constituye una herramienta fundamental para la reconciliación y la Ruta de Reintegración, *“en el que las personas desmovilizadas de los grupos organizados al margen de la ley, que adelantan su proceso con la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), aportan su tiempo y trabajo para realizar acciones que favorezcan a las comunidades”* (ACR, 2014).

3.1.2. ACCIONES DE CORRESPONSABILIDAD

Dentro de los objetivos estratégicos de la ACR se encuentra la corresponsabilidad entendida como *“la apropiación y ejecución de la política nacional de reintegración por parte de las diferentes entidades públicas y privadas, tercer sector, cooperantes y sociedad desde su competencia”* (ACR, 2016). Por consiguiente, el CONPES 3554 establece que el éxito de la política de reintegración depende de las funciones y responsabilidades que deben desarrollar los grupos ya mencionados en el marco del postconflicto. (2008).

De ahí que la ACR ha buscado la implementación de diferentes tipos de alianzas para establecer líneas de acción frente al cumplimiento de la política con actores claves para el proceso de reintegración tales como Entidades Públicas, empresarios, líderes de opinión y academia, logrando así fortalecer la *“apropiación del proceso y promover que las demás instituciones estatales cumplan con sus competencias frente a la reintegración”* (ACR, 2016). De acuerdo con lo anterior la estrategia de corresponsabilidad tiene cuatro componentes principales los cuales se clasifican en:

- Validadores de Política de Reintegración Social y Económica (PRSE), referidos a *“fuentes que evidencian que la población colombiana tiene una mayor voluntad de recibir o acoger dentro de sus comunidades a los excombatientes que cumplen con un proceso de reintegración”* (ACR, 2015, pág. 55).
- Alianzas Tradicionales con *“gremios, empresas, fundaciones y el sector público, para emplear a las personas en proceso de reintegración y también financiar programas”* (ACR, 2015, pág. 55).
- Alianzas Técnicas, *“es decir espacios enfocados en compartir conocimientos, buenas prácticas, experiencia”* (ACR, 2015, pág. 55), por lo que se crean relaciones con diferentes instituciones académicas, empresas, organismos internacionales y entidades de gobierno de otros países.
- Alianzas Interinstitucionales. (ACR, 2015), con entidades estatales ya sean del orden nacional o territorial.

Mediante la estrategia de corresponsabilidad la ACR busca *“Definir los lineamientos institucionales que integren las necesidades, expectativas y acciones del nivel central y las regiones.”* y *“Definir el alcance, los objetivos y los mecanismos de implementación y evaluación de la estrategia de corresponsabilidad.”* (ACR, 2016).

CAPÍTULO TERCERO: MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DESCENTRALIZADO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PRSE EN LOS MUNICIPIOS

1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DESDE RELACIONES DE COOPERACIÓN CON LOS MUNICIPIOS

Debido a que la población objeto de la PRSE se encuentra distribuida en todo el territorio nacional, el accionar del proceso de reintegración de acuerdo con el CONPES 3554 debe desarrollarse desde una perspectiva regional teniendo en cuenta la caracterización del territorio y los participantes que en él residen. Por este motivo, la ACR debe desarrollar *“mecanismos para integrar efectivamente a gobiernos y organizaciones locales en estos procesos.”* (2008, pág. 61).

El Decreto de creación de la ACR 4138 del 2011 establece como una las funciones de la ACR *“articular la implementación de la política de reintegración con las entidades territoriales, autoridades locales y diversos actores de la sociedad civil.”* (DAFP, 2011). Consecuentemente se planteó como uno de sus objetivos estratégicos *“fomentar la corresponsabilidad de actores externos frente a la política de reintegración a nivel nacional, departamental y municipal”* (ACR, 2015).

2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

El CONPES 3554 establece que *“es importante, además, que el proceso de reintegración sea incluido en las agendas públicas locales y en los planes de desarrollo de cada municipio y*

departamento.” (2008, pág. 61), por consiguiente, en el año 2011 se formuló la “Estrategia para la incidencia en las políticas públicas territoriales” la cual buscaba que por medio de acciones adelantadas por los Centros de Servicio se agendara y se hiciera el seguimiento a la PRSE en los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, de forma tal que se encontraran “*apoyos concretos en respaldo a la inclusión social y económica de las personas que abandonaron los grupos ilegales y se comprometieron con la paz para desarrollar su ruta de vida en la legalidad con apoyo de sus familias*” (ACR, 2012). No obstante, dichas acciones eran de gestión más no de forma política, dado que no se apoyaban candidaturas a alcaldes y gobernadores.

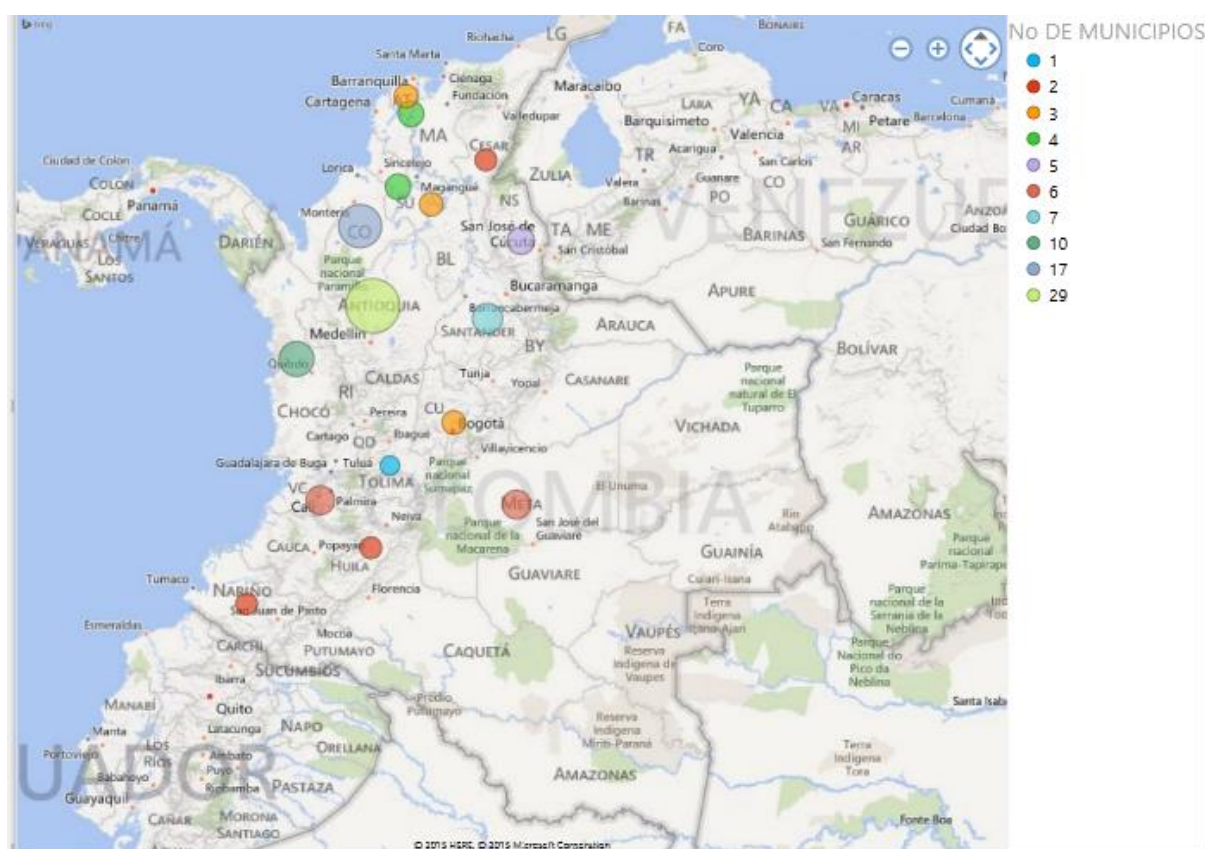
Como antecedentes a esta estrategia en el año 2007 la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), realizó un primer avance en la incidencia de la PRSE en las políticas públicas municipales, el cual tenía un objetivo similar en cuanto a que por medio del acompañamiento del Centro de Servicio, se buscaba que la PRSE se incluyera en los Planes de Desarrollo Territoriales. Lo anterior arrojó como resultado el agendamiento de la política en 104 municipios distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 4 Estrategia por No. de municipios 2008

DEPARTAMENTO	No DE MUNICIPIOS
ANTIOQUIA	29
ATLÁNTICO	3
BOLÍVAR	3
CESAR	2
CHOCO	10
CÓRDOBA	17
CUNDINAMARCA	3
HUILA	2
MAGDALENA	4
META	6
NARIÑO	2
NORTE DE SANTANDER	5

DEPARTAMENTO	No DE MUNICIPIOS
SANTANDER	7
SUCRE	4
TOLIMA	1
VALLE DEL CAUCA	6

Ilustración 3 Estrategia por No. de municipios 2008



A partir de este resultado, en el 2011 se aumentó el alcance de la estrategia buscando a corto plazo la inclusión de las líneas estratégicas de la PRSE en los programas de gobierno de los candidatos a alcaldes y gobernadores. En mediano plazo se esperaba la inclusión de la PRSE en los Planes de Desarrollo y en el Plan Plurianual de Inversiones, y a largo plazo se buscaba que la entidad territorial se apropiara del proceso. Para lograr lo anterior se plantearon cinco fases relacionadas en el siguiente cuadro:

Tabla 5 Fases Estrategia 2012

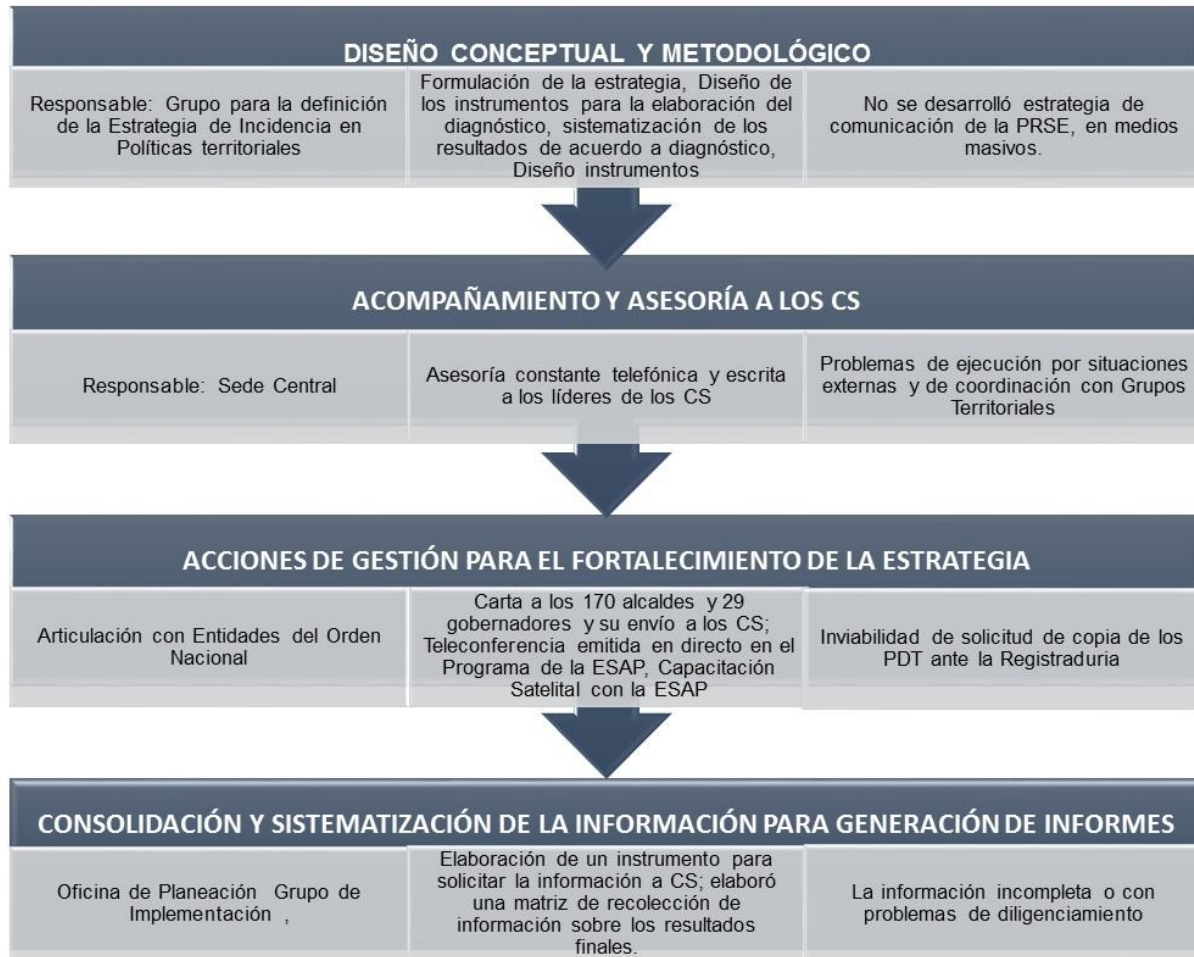
FASE	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	RESULTADO
Alistamiento	Nivel Central, líderes de Centros de Servicios y profesionales de Centros de Servicios	-Revisión del proceso anterior -Lluvia de ideas marco lógico	Documento de estrategia de incidencia y herramientas para diagnóstico, diseño, ejecución y mecanismos de seguimiento (variables e indicadores), construida conjuntamente entre nivel central y Centros de Servicio.
Diagnóstico	Centros de Servicios	-Realizar un contexto regional -Análisis DOFA de las entidades territoriales -Realizar mapas de actores de las Entidades territoriales -Priorizar Entidades territoriales de acuerdo con los criterios establecidos -Realizar un plan de trabajo	Diagnóstico regional con municipios priorizados, actores identificados y un plan de trabajo para el diseño y ejecución de la estrategia.
Diseño	Centros de Servicios, Sede Central	- Elaborar una herramienta de gestión y estrategias de acercamiento a candidatos y mandatarios -Elaborar un plan de acción	Propuesta por municipio y herramientas diseñadas para la ejecución de la estrategia, Plan de acción ajustado con indicadores y mecanismos de

FASE	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	RESULTADO
			seguimiento a la ejecución de la estrategia.
Ejecución	Líderes de Centros de Servicios y profesionales de Centros de Servicios	-Acercamiento a candidatos -Acercamiento a mandatarios electos	PRSE en las líneas programáticas de los Programas de Gobierno y los Planes de Desarrollo de los municipios priorizados.
Seguimiento	Centros de Servicios, Sede Central	-Realizar seguimiento constante a los compromisos establecidos	Monitoreo realizado.

Fuente: Adaptado a partir del documento “Propuesta de trabajo de incidencia en políticas Territoriales 2011” (ACR, 2012)

Sin embargo, para la ejecución de la estrategia se desarrollaron actividades adicionales a las planeadas en especial en Entidades territoriales que, por la complejidad de su dinámica de acción, necesitaron otro tipo de instrumentos y acciones para la materialización de la política en su Plan de Desarrollo. En la siguiente gráfica se observan las actividades ejecutadas así como las problemáticas que se presentaron en cada una de ellas:

Ilustración 4 Etapas Estrategia 2012



Fuente: Adaptado a partir del documento “Informe sobre la incidencia en políticas Territoriales 2012” (ACR, 2012).

Con la realización de la estrategia se logró la incorporación de la PRSE en 119 Planes de Desarrollo Municipales, de los cuales 64 incluyeron la política en el diagnóstico, 79 en el articulado o la propuesta, 46 en el Plan indicativo y 29 asignaron recursos en el Plan de Inversiones (ACR, 2012).

Tabla 6 Estrategia por No. de municipios 2012

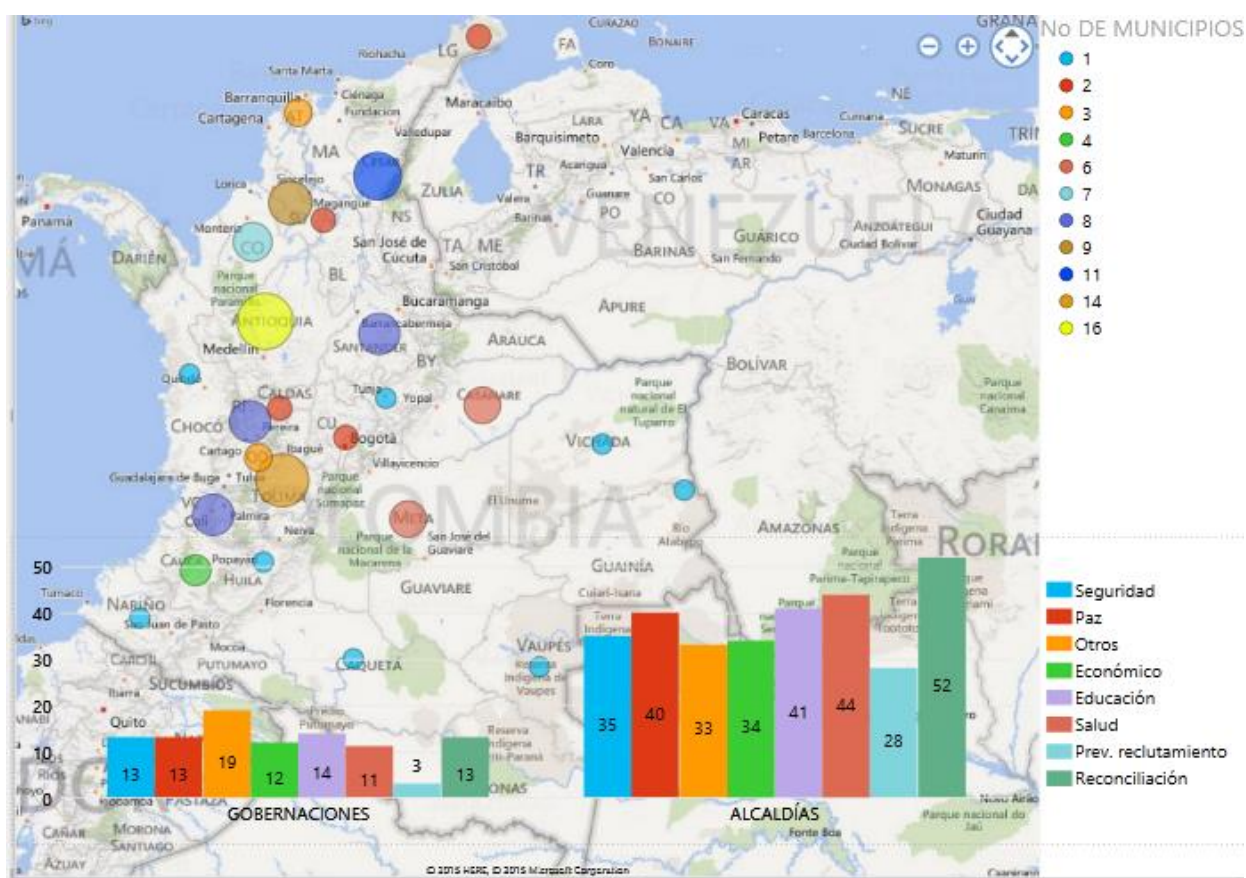
DEPARTAMENTO	No DE MUNICIPIOS
ANTIOQUIA	16
ATLÁNTICO	3
BOLÍVAR	2
BOYACÁ	1
CALDAS	2
CAQUETÁ	1
CASANARE	6
CAUCA	4
CESAR	11
CHOCÓ	1
CÓRDOBA	7
CUNDINAMARCA	2
INIRIDA,COL	1
HUILA	1
LA GUAJIRA	2
META	6
NARIÑO	1
QUINDIO	3
RISARALDA	8
SANTANDER	8
SUCRE	9
TOLIMA	14
VALLE DEL CAUCA	8
VAUPÉS	1
VICHADA	1

Tabla 7 Agendamiento de la PRSE por sector administrativo

Entidades territoriales	Económico	Salud	Educación	Seguridad	Paz	Reconciliación	Prev. reclutamiento	Otros
ALCALDÍAS	34	44	41	35	40	52	28	33
GOBERNACIONES	12	11	14	13	13	13	3	19
Total	46	55	55	48	53	65	31	52

Fuente: “Informe sobre la incidencia en políticas Territoriales 2012” (ACR, 2012).

Ilustración 5 Estrategia por No. de municipios 2012



a. COMPARACIÓN IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA 2008 -2012

Del análisis realizado se pueden inferir los siguientes puntos:

- La estrategia se implementó entre el 2008 y el 2012 en 39 municipios, lo que corresponde al 32,7% del total de los municipios que agendaron la PRSE en el 2012.
- En el 2012 no se continuó implementando la estrategia en el departamento de Magdalena y Norte de Santander.
- Los municipios de los departamentos de Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Quindío, Risaralda, Vaupés, Guajira, Vichada y Guainía comenzaron a implementar la estrategia a partir del 2012.
- El número de municipios en los cuales se implementó la estrategia varió positivamente en el año 2012 en los departamentos de Cesar, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.
- El número de municipios en los cuales se implementó la estrategia varió negativamente en el año 2012 en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Nariño y Chocó.

De acuerdo con la revisión de los documentos institucionales, se observa que la Entidad no reportó resultados diferenciados ni seguimiento alguno a los resultados obtenidos de la aplicación de la incidencia de la PRSE en los Planes de Desarrollo de los municipios realizada en el 2008, ya que la Entidad no realizó un análisis a la aplicación de la misma, y solo se enfocó en agendar la política en los Planes de Desarrollo del 2008, más no se revisó si dichos programas se cumplieron, por este motivo en la presente tesis solo se analiza la materialización de la estrategia de incidencia de la PRSE en los Planes de desarrollo de los municipios implementada en el 2011.

b. MATERIALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA 2012-2014

De acuerdo con la revisión de las bases de datos de cumplimiento de las metas relacionadas con la PRSE pertenecientes a los Planes de Desarrollo municipales 2012-2015, se observa que no se hizo seguimiento en todos los 119 municipios en los cuales se logró el agendamiento de la PRSE en los Planes de Desarrollo, puesto que solo se reportó la materialización de la PRSE en el 2013 en 79 municipios y en el 2014 solo indicaron 59. En los dos años reportaron seguimiento a 47 municipios.

Los municipios que reportaron el seguimiento solo en el 2013 son:

Tabla 8 Municipios que reportaron el seguimiento solo en el 2013

No.	Departamento	% Porcentaje	Municipio
1	Antioquia	17%	Yondo
2			El Bagre
3			Taraza
4			Bello
5			Necoclí
6	Atlántico	10%	Barranquilla
7			Malambo
8	Atlántico	10%	Soledad
9	Bolívar	7%	Cartagena
10			Magangué
11	Cauca	7%	Cajibío
12			Santander de Quilichao
13	Córdoba	3%	Valencia
14	Meta	7%	Puerto López
15			San Martín
16	Quindío	3%	Calarcá
17	Risaralda	3%	Pereira
18	Santander	10%	Cimitarra
19			Puerto Parra

No.	Departamento	% Porcentaje	Municipio
20			Puerto Wilches
21	Sucre	3%	Ovejas
22	Tolima	21%	El Espinal
23			Guamo
24			Lérida
25			Palocabildo
26			Purificacion
27			San Sebastián de Mariquita
28	Valle del Cauca	3%	Guadalajara de Buga
29	Vichada	3%	Puerto Carreño

Los municipios que reportaron seguimiento solo en el 2014 son:

Tabla 9 Municipios que reportaron seguimiento solo en el 2014

No.	Departamento	%	Municipio
1	Antioquia	33%	Carepa
2			Turbo
6			Sonsón
3	Valle del Cauca	22%	Cartago
4			Sevilla
5	Cauca	11%	Guapi
7	Sucre	11%	Corozal
8	Casanare	22%	Aguazul
9			San Luis de Palenque

Los municipios que reportaron seguimiento en los dos años son:

Tabla 10 Municipios que reportaron seguimiento en 2013 y 2014

No.	Departamento	Porcentaje	Municipio
1	Antioquia	6%	Caucasia
2			Medellín
3			San Pedro de Urabá
4	Caldas	4%	Chinchiná
5			Manizales
6	Caqueta	2%	Florencia
7	Casanare	9%	Orocue
8			Paz de Ariporo
9			Tauramena
10			Yopal
11	Cauca	2%	Popayán
12	Cesar	19%	Aguachica
13			Curumaní
14			La Gloria
15			Pailitas
16			Pelaya
17			San Alberto
18			Chiriguana
19			La Jagua de Ibirico
20			Valledupar
21	Cordoba	4%	Montería
22			Tierralta
23	Hulia	2%	Garzon
24	Meta	6%	Acacías
25			Puerto Gaitán
26			Villavicencio
27	Quindio	4%	Armenia
28			La Tebaida
29	Risaralda	13%	Balboa
30			Belén de Umbría
31			Dosquebradas

No.	Departamento	Porcentaje	Municipio
32			La Virginia
33			Pueblo Rico
34			Santuario
35	Santander	4%	Barrancabermeja
36			Bucaramanga
37	Sucre	4%	Coveñas
38			Sincelejo
39	Tolima	11%	Chaparral
40			Fresno
41			Honda
42			Ibagué
43			Melgar
44	Valle del Cauca	9%	Buenaventura
45			Cali
46			Palmira
47			Tulua

Los municipios que no reportaron seguimiento en ningún año son:

Tabla 11 Municipios que no reportaron seguimiento

No.	Departamento	Porcentaje	Municipio
1	Antioquia	13%	Chigorodo
2			Valdivia
3			Frontino
4			Puerto Triunfo
5	Boyacá	3%	Sogamoso
6	Choco	3%	Riosucio
7	Córdoba	13%	Canalete
8			Ciénaga de Oro
9			Montelíbano
10			Sahagun
11	Cundinamarca	7%	Cajicá
12			Yacopí
13	Guainía	3%	Inírida

No.	Departamento	Porcentaje	Municipio
14	La Guajira	7%	Maicao
15			San Juan del Cesar
16	Meta	3%	Granada
17	Nariño	3%	San Andrés de Tumaco
18	Risaralda	3%	Santa Rosa de Cabal
19	Santander	10%	El Carmen de Chucurí
20			San Vicente de Chucurí
21			Barbosa
22	Sucre	17%	Los Palmitos
23			Sampués
24			San Antonio de Palmito
25			San Onofre
26			San Pedro
27	Tolima	7%	Coyaima
28			Rovira
29	Valle del Cauca	3%	Alcalá
30	Vaupés	3%	Mitú

En cuanto al cumplimiento de la estrategia se analiza que en el año 2013 fue del 37%. De dichos municipios el 76% de los municipios cumplieron las metas relacionadas con acciones en el sector de reintegración, el 24% cumplió las metas relacionadas con la dimensión económica, el 10% cumplió las metas relacionadas con la dimensión de salud, el 3% realizó acciones relacionadas con la dimensión de educación, y el 10% cumplió las metas relacionadas con el sector vivienda.

Del 63% restante que no cumplió la meta planeada en su Plan de Desarrollo, se reporta que el 52% de los municipios realizaron acciones en el sector relacionado directamente con la PRSE, el 24% realizó acciones relacionadas con la dimensión económica, el 18% realizó acciones relacionadas con la dimensión salud, el 4% realizó acciones relacionadas con la dimensión educación, y el 22% realizó acciones relacionadas con el sector vivienda.

En la siguiente tabla se observa la materialización de la PRSE en el 2013 de los municipios que reportaron información de acuerdo con el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo municipal, y el sector en el cual se reportan acciones de materialización de la política:

Tabla 12 Nivel de cumplimiento por sectores administrativos 2013

Se cumplieron las metas del PDM	Nivel de cumplimiento por sectores administrativos 2013					
	Total	Reintegración como Política o Proceso	Económico	Salud	Educación	Vivienda
NO	50	14	10	9	2	11
SI	29	22	7	3	1	3
Total general	79	36	17	12	3	14

En el año 2014 el cumplimiento de la materialización de la política con relación a las metas agendadas en el Plan de Desarrollo referentes a la PRSE fue del 33%. El 67% de los municipios cumplieron las metas relacionadas con acciones en el sector de reintegración, el 22% cumplió las metas relacionadas con la dimensión económica, el 11% cumplió las metas relacionadas con la dimensión salud y el 11% cumplió las metas relacionadas con el sector vivienda.

Del 67% restante que no cumplió la meta planeada en su Plan de Desarrollo, se reporta que el 61% de los municipios realizaron acciones en el sector relacionado directamente con la PRSE, el 25% realizó acciones relacionadas con la dimensión económica y el 14% realizó acciones relacionadas con el sector vivienda.

En la tabla que se relaciona a continuación se evidencia la materialización de la PRSE durante el año 2014 de los municipios que reportaron información de acuerdo con el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo municipal, y el sector en el cual se reportan acciones de materialización de la política:

Tabla 13 Nivel de cumplimiento por sectores administrativos 2014

Se cumplió las metas del PDM	Nivel de cumplimiento por sectores administrativos 2014				
	TOTAL	Reintegración como Política o Proceso	Económico	Salud	Vivienda
NO	36	22	9		5
SI	18	12	4	2	1
Total general	54	34	13	2	6

De acuerdo a lo anterior se observa que hubo un mayor cumplimiento de los programas en el año 2013 que en el año 2014, lo que puede ser consecuencia del apoyo de la ACR a las administraciones territoriales para el desarrollo de los compromisos establecidos en los Planes de Desarrollo relacionados con la PRSE, puesto que en la mayoría de municipios se cumplieron las metas establecidas en un menor tiempo que el

ANÁLISIS DE LA MATERIALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA POR CATEGORÍA DEL MUNICIPIO

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 136 de 1994, modificada por las Leyes 617 del 2000 y 1551 de 2012, los municipios tienen la obligatoriedad de categorizarse según su población o sus ingresos corrientes de libre destinación anuales de la siguiente forma:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de

libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. (LEY 617, 2000)

Teniendo en cuenta lo anterior y con el propósito de contribuir a la recuperación fiscal y la racionalización del gasto, el artículo sexto de la Ley 617 establece los siguientes límites a los gastos de funcionamiento de los municipios y distritos, dependiendo de su categoría:

Tabla 14: Límites gastos de Funcionamiento

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	75%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: (LEY 617, 2000)

Lo anterior es de gran importancia si se tiene en cuenta que *“los ingresos propios (tributarios y no tributarios) se reducen en los municipios de categorías de menor tamaño poblacional y menores ingresos, mientras que son más importantes en los de categoría Especial, Primera y Segunda. En contraste, la financiación del gasto en estas categorías de entidades está determinada por las fuentes exógenas como lo son las transferencias para inversión y las de funcionamiento para los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta.”* (DNP, 2015).

Por lo tanto, en el presente apartado se analizará la materialización de las metas propuestas en los Planes de Desarrollo de los 119 municipios que agendaron la PRSE en sus Planes de desarrollo,

de acuerdo con su categoría, ya que se desea determinar si el entorno presupuestal afecta dicha variable. En el siguiente cuadro se observa la distribución de los 119 municipios de acuerdo con su categoría en comparación del total de municipios a nivel nacional:

Tabla 15: Número de municipios que agendaron la PRSE por categoría vrs total de municipios

CATEGORÍA	Total municipios por categoría a nivel nacional	Municipios que agendaron la PRSE	% Municipios que agendaron la PRSE
1	23	12	52%
2	20	8	40%
3	14	3	21%
4	32	11	34%
5	38	13	34%
6	967	67	7%
ESP	7	5	71%

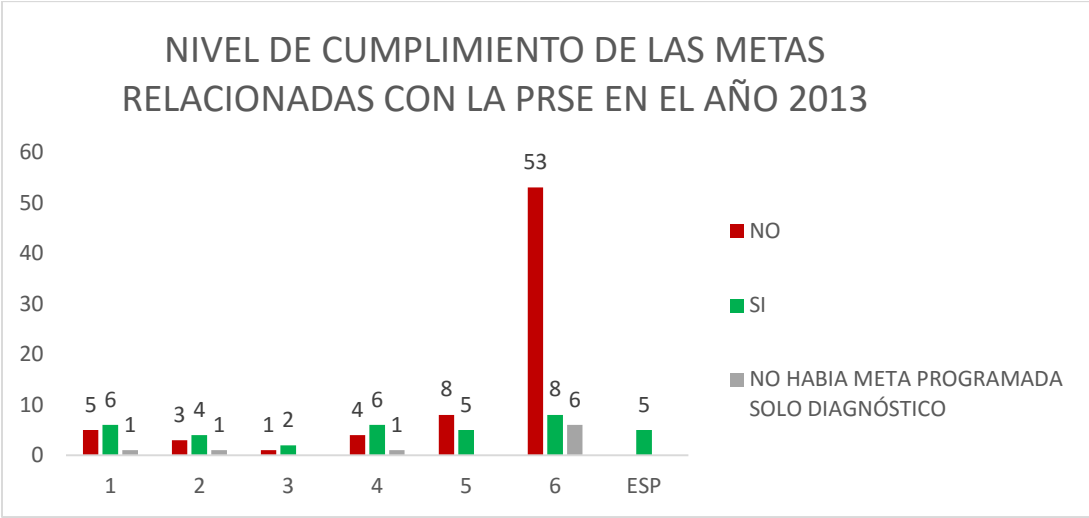
En la anterior tabla se observa que la frecuencia mayor se encuentra en la categoría 6 con 67 de los 119 municipios, no obstante en comparación con la totalidad por categoría solo corresponde al 7% del total de municipios de sexta categoría de todo el país. Así mismo, se infiere que en comparación con la totalidad nacional por categoría, un porcentaje significativo de la especial, primera y segunda categoría agendaron la PRSE en sus Planes de Desarrollo.

En este sentido se puede inferir que la estrategia de incidencia de la PRSE en los Planes de Desarrollo territoriales tuvo una mayor acogida en las primeras tres categorías que en las últimas. Esto se explica por la posibilidad que tienen dichos entes territoriales de tener una mayor autonomía sobre su presupuesto, por lo que al no depender de una transferencia exógena como el SGP, pueden disponer de sus recursos para apoyar la PRSE.

Con respecto a la materialización de las metas programadas relacionadas con la PRSE en los Planes de Desarrollo, en el siguiente gráfico se observa que en el año 2013 el 100% de los municipios de la categoría primera reportaron el cumplimiento de las metas relacionadas con la PRSE. Por otro lado, la mayoría de los municipios de quinta y sexta categoría no cumplieron las metas programadas en sus Planes de Desarrollo para ese año. Adicionalmente, se puede inferir que la

Entidad reportó 9 municipios dentro de los 119, que solo mencionaron la estrategia dentro del diagnóstico, más no programaron metas ni destinaron recursos.

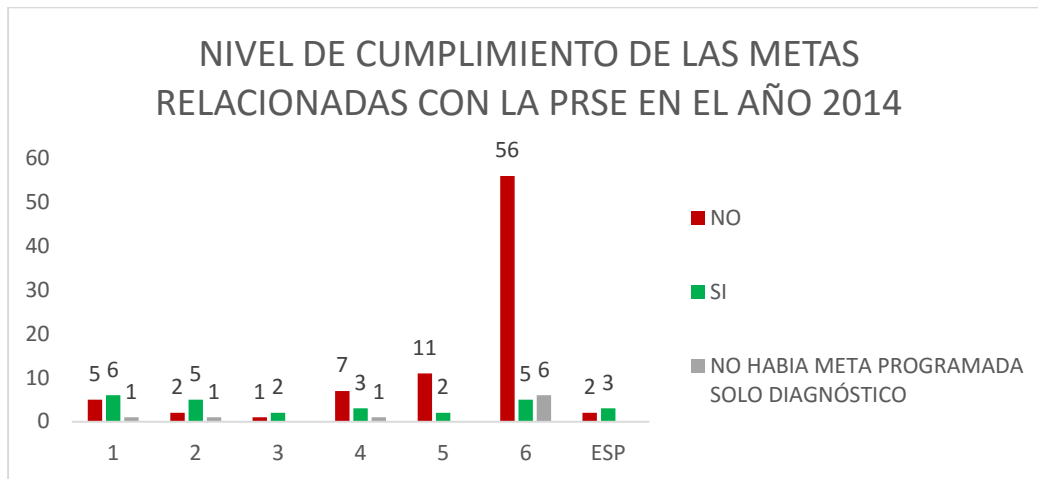
Ilustración 6 Nivel de Cumplimiento de las metas relacionadas con la PRSE en el año 2013



Fuente: Construcción propia a partir de datos administrativos

En consecuencia, la materialización de las metas programadas relacionadas con la PRSE en los Planes de Desarrollo Municipales en el 2014, no tuvo cambios considerables con respecto a la materialización del 2013, no obstante se observa que durante este año en la categoría especial, aunque continúa la tendencia positiva hacia el cumplimiento de las metas planteadas por los municipios, dos de estos no continuaron con los programas ofertados, razón por la cual es importante que la Entidad realice un seguimiento para aplicar acciones correctivas y preventivas con el fin de exista continuidad en los programas.

Ilustración 7 Nivel de Cumplimiento de las metas relacionadas con la PRSE en el año 2014



Fuente: Construcción propia a partir de datos administrativos

De acuerdo con el análisis realizado se puede concluir que los municipios de las categorías especial, primera, segunda y tercera durante el periodo comprendido entre el 2012 al 2014, tuvieron un comportamiento positivo frente al cumplimiento de las metas relacionadas con la PRSE, mientras que los municipios de categorías quinta y sexta en su mayoría no cumplieron con las metas programadas en sus planes de desarrollo. Lo anterior muestra que existe una relación directamente proporcional entre la materialización de dichas metas y una mayor autonomía fiscal territorial.

CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA EN PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES PARA LA INCLUSIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN PRSE DEL 2012

1. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA DE LA PRSE EN PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES DE ACUERDO CON EL MARCO DE ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN PAUL A. SABATIER Y DANIEL A. MAZMANIAN

Según el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian, en el presente capítulo se analiza la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, de acuerdo con las variables generales del proceso de implementación en las cuales se puede identificar los resultados de la política pública.

Con el fin de conocer el desarrollo de la estrategia con relación a este modelo, se analizarán las cinco condiciones generales para la efectividad de la implementación en los siguientes apartados:

1.1. Teoría del cambio

La teoría del cambio social establece la relación entre el instrumento utilizado y los efectos deseados, es decir que para analizar esta variable es necesario conocer los objetivos de la política, los medios que se usaron y finalmente los efectos que se lograron después de su implementación, para determinar si los programas desarrollados tuvieron el resultado esperado sobre la población objetivo después de la puesta en marcha de la política. Por consiguiente, es importante distinguir las variables independientes que pueden afectar el proceso, tales como el comportamiento del grupo objetivo, la disponibilidad de tecnología, cambios en el porcentaje de población y lugar de

residencia de la población objetivo (minorías o mayorías). De esta forma se tendrá una mayor comprensión para la tratabilidad del problema público (SABATIER & MAZMANIAN, 1993).

En el caso de la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales implementada en el 2012, de acuerdo con la entrevista realizada a Joshua Mittroti, Director General de la ACR, quien en el año 2011, se desempeñaba como Director Programático esta era *“una apuesta minimalista, era una apuesta más de articulación coordinación socializar, visibilizar la política de reintegración.”* (MITROTTI V., 2015). Por consiguiente, se observa que al ser un primer acercamiento a la implementación de la estrategia, no se partió de una hipótesis teórica causal de por qué implementarla, ni se determinó el resultado que esta tendría sobre la población en proceso de reintegración más allá del cumplimiento del objetivo de corresponsabilidad en el que deberían participar los municipios. De lo que se infiere que no existió claridad sobre cuál era la teoría del cambio social de la estrategia sobre la población objetivo.

Así pues, aunque se buscaba la *“Inclusión de la Política de Reintegración en los planes de gobierno (y posteriormente de desarrollo) en los departamentos y municipios priorizados por parte de la ACR”* (ACR, 2011), no eran claras las competencias que iban a tener los municipios en este proceso, por lo anterior, cualquier tipo de mención de la política dentro de los planes de desarrollo de los municipios priorizados, se tomó como un resultado positivo de la implementación de la estrategia, aun cuando solo fuera indicada en el diagnóstico, se agendara como meta de gestión (Realización de reuniones, participación en comités), o no se le asignara presupuesto, dificultando así el seguimiento al cumplimiento de los compromisos que debían asumir los municipios en el proceso de reintegración.

Lo anterior se observa en la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en el año 2012 puesto que de los 119 municipios que agendaron la PRSE en sus Planes de Desarrollo, 64 incluyeron la política en el diagnóstico, 79 incluyeron la incluyeron en el articulado o la propuesta, 46 en el Plan indicativo y solo 29 asignaron recursos en el Plan de Inversiones (ACR, 2012), lo que representaría el 25% de la totalidad de los municipios. Sumado a lo anterior se observa que la ACR no hizo seguimiento a los presupuestos anuales de los 29 municipios que desinaron recursos en su Plan Plurianual de Inversiones para confirmar el cumplimiento de los

compromisos financieros por parte de las administraciones territoriales, razón por la cual se puede concluir que el número de municipios que invirtieron parte de su presupuesto en los programas relacionados con la PRSE podría ser menor.

Lo anterior lo confirman las entrevistas realizadas a los Coordinadores de los Grupos Territoriales de la ACR, quienes afirman que ha sido muy complicado realizar alguna acción relacionada con la PRSE en determinados municipios, pues la política no quedó bien agendada en sus Planes de Desarrollo. Al respecto el Coordinador No. 3 indica que *“Dando cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, los municipios incluyeron a la población PPR dentro del diagnóstico de la población vulnerable o de los desmovilizados más no la agendaron como la PRSE.”* (COORDINADOR No. 3, 2015) Así mismo el Coordinador No. 2 afirma que el trabajo de incidencia en su territorio se desarrolló de la siguiente forma:

Se mencionó la política solo en el diagnóstico más no en las líneas programáticas, ya que dichas entidades territoriales no sentían obligatoriedad en incluirla y no existía voluntad política para ello. Como consecuencia los resultados en cuanto a la materialización fueron mínimos, y no se observa un beneficio directo de la población PPR con respecto a la materialización de los planes de desarrollo, ya que aunque se ha contado con colaboraciones por parte de las Administraciones municipales, estas no iban ligados con lo relacionado en los planes de desarrollo. (COORDINADOR No. 2, 2015).

Por esta razón se puede concluir que la sola mención de la PRSE en los Planes de Desarrollo, aunque es una forma de visibilización de la misma, no garantiza que con ella se generen resultados positivos en cuanto a la participación de los municipios en la política de reintegración, lo que la ACR busca mediante su objetivo estratégico de corresponsabilidad. No obstante con el agendamiento de metas relacionadas con la PRSE, tampoco se garantiza un resultado favorable puesto que si el municipio no realiza una destinación de recursos para el cumplimiento del programa no se logrará el objetivo deseado.

Esto se evidencia en tres situaciones observadas a partir de las entrevistas realizadas a los Coordinadores. En primer lugar se agendaron metas relacionadas con la PRSE desconociendo los programas que ofrece la ACR frente a la política de reintegración, como lo plantea el Coordinador No. 1: *“se llegó a la conclusión que algunas metas eran imposibles de cumplir, como en el caso de un municipio que agendó la meta de contar con seis instituciones educativas con el modelo de reintegración que se aprobó en el 2014, y no estaba vigente en el año 2012”*. En este contexto se evidencia que los servidores del Grupo territorial que implementaron la estrategia en los

municipios de dicha zona, no tenían claridad sobre los programas ofrecidos por la ACR en los cuales podían participar los municipios, ni las competencias que estos podrían asumir en los mismos.

Como segundo punto, se observa que algunos municipios agendaron metas relacionadas con la PRSE sin línea base o sin un número de productos o servicios a ofrecer definido, tal como lo afirma el Coordinador No. 7 *“Las metas de los Planes de Desarrollo eran muy amplias porque no identificaban a la población desmovilizada y solo se incluía la política en temáticas de Reconciliación, por lo cual eran de fácil consecución con la realización de foros. Cuando no se hizo así se identificaba la población en proceso de Reintegración en los sectores de Salud y Educación”* (COORDINADOR No. 7, 2015). Por su parte, el Coordinador No. 8 indica que *“los programas establecidos en los Planes de Desarrollo municipales fueron cosas muy vacías, como por ejemplo poner a estudiar a la población desmovilizada, pero ellos tienen que poner a estudiar a todo el mundo. Entonces eran cosas que no tenían un impacto verdadero con lo que tiene que ver una incidencia política.”* (COORDINADOR No. 8, 2015). Lo anterior impedía una materialización real con resultados positivos, en cuanto a la apropiación de la PRSE por parte de los municipios debido a que no había claridad en los indicadores del programa ofertado.

Un ejemplo de ello tal como lo menciona el Coordinador No. 8 son algunas de las metas programadas en sectores como salud y educación, que son competencia obligatoria del municipio, es decir, que sin importar que se implementara o no la estrategia los municipios deben cumplir. Es el caso de los programas relacionados con la afiliación de personas participantes del proceso de reintegración al régimen subsidiado de salud, que reportaron los Grupos territoriales como agendamiento y materialización de la PRSE dentro de los planes de desarrollo Coyaima, Palocabildo, Tierralta, San Vicente de Chucurí, Armenia, Dosquebradas, La Tebaida, Pereira, El Espinal y Yopal, puesto que de acuerdo con el Decreto 2353 de 2016 *“La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los residentes en Colombia”*, de lo que se infiere que por ser competencia de los municipios, estos deben realizar la afiliación de sus habitantes sin importar que sean o no desmovilizados (2015).

Por medio del Decreto 132 de 2010, se establece que los departamentos, distritos y municipios tienen la obligación de administrar el Régimen Subsidiado a la población que cumpla los requisitos en dicho régimen, por este motivo aunque dicho programa no hubiera estado en el Plan de

Desarrollo el municipio tenía el deber de inscribir a los participantes en proceso de reintegración en el régimen subsidiado, por el hecho de ser habitante del municipio, más no por su condición de excombatiente en reintegración. Así, el cumplimiento de esta meta no puede asociarse a la implementación de la estrategia.

Otro ejemplo es la materialización de la estrategia de incidencia en los municipios de Pailitas, Tamalameque, Puerto Wilches, Taraza, San Martín, Armenia, Yopal y Orocué, quienes reportan beneficios en temáticas relacionadas en vivienda para un número inferior a 10 participantes por municipio, de lo que se puede inferir que dicho logro se podría realizar sin necesidad de la implementación de la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Territoriales puesto que solo sería necesaria la gestión del Grupo Territorial para que los participantes del proceso de reintegración participen en los programas ofrecidos en la Alcaldía para toda la población residente en los municipios de la cual estos hacen parte.

Así mismo, en los municipios de Aguachica, Puerto Parra, Yondo, Tuluá, Sonsón, Calarcá, Guapi, Belén de Umbría, Chinchiná y Paz de Ariporo, se evidencia la vinculación laboral de un número inferior de 10 personas en reintegración como la materialización de la PRSE, sin que el sector, programa o meta se haya incluido en el Plan de Desarrollo Territorial de cada uno de estos municipios. Lo anterior se debe a la gestión que realizan los diferentes funcionarios de los Grupos territoriales con las Administraciones de los municipios, en cuanto a la creación de oportunidades de trabajo para la población objetivo.

Lo anterior se observa como tercer punto puesto que incluso con la implementación de la estrategia de incidencia política, y siendo agendada la PRSE en los planes de desarrollo municipales, la ACR debe hacer gestión para que los programas sean materializados, o en algunos casos el Grupo Territorial de la ACR es quien realiza el programa, sin embargo el municipio se beneficia ya que reporta el cumplimiento de las metas aun cuando ellos no hayan participado en ello. Lo anterior se evidencia en el testimonio del Coordinador No. 6, pues indica que *“Se han realizado trabajos pero desde la Gestión de la ACR, no por la iniciativa de la Administración territorial, porque no hubo voluntad política. Lo anterior nos enseñó que en algunos municipios hay que ser más constante en el tema de sensibilización”* (COORDINADOR No. 6, 2015).

Dicha percepción es apoyada por el testimonio del Coordinador No. 1, quien afirma que *“existe un mayor impacto en los PPR y en la comunidad por los proyectos desarrollados por la ACR de*

forma independiente, que con los desarrollados con la Alcaldía ya que han existido problemas administrativos y políticos en la Alcaldía.” (COORDINADOR No. 1, 2015). Por su parte, el Coordinador No. 2 opina que no se cumplió el objetivo de la apropiación de la PRSE por parte de los municipios, “puesto que cuando se cumplió con el objetivo de agendar la PRSE en los planes de desarrollo territoriales se dejó la cosa muy quieta y por lo tanto no se buscó que se incluyeran las metas programadas en los planes de acción, indicativos y presupuestales” (COORDINADOR No. 2, 2015).

De lo anterior se puede concluir que el solo agendamiento de la PRSE en los Planes de Desarrollo Municipales no constituye una la participación real de los mismos en la implementación de la PRSE. Por lo tanto, se recomienda que la ACR estructure al interior de sus programas y proyectos compromisos específicos para que asuman los municipios de acuerdo a la capacidad administrativa de cada uno de estos y la realidad de la población en proceso de reintegración. Lo anterior contribuirá a que exista corresponsabilidad por parte de los municipios. Frente a esto, el Director General Joshua Mitrotti concluye que *“en Colombia para realmente materializar cambios de política pública es importante dejar recursos financieros y humanos. Cuando se deja un propósito pero no se deja ninguna acción se vuelve complejo y allí creo que hay un aprendizaje que se quiere superar este año con los nuevos mandatarios y en el proceso hay una profundización de la estrategia.”* (MITROTTI V., 2015).

1.2. Normatividad clara

Una de las condiciones que establece el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian para implementar una política pública, es que debe estar bien concebida (ORDOÑEZ G. , 2013), esto es, una ley con directrices claras, precisas y sin ambigüedades; disponer de recursos técnicos, personal capacitado para tal fin, información suficiente para cubrir las necesidades administrativas (formatos, permisos, etc.) para el desarrollo de las actividades, contar con una reglamentación jerárquica entre los entes implementadores, es decir, con un marco de competencias según su nivel y jurisdicción, tener mecanismos para la toma de decisiones al interior de la entidad territorial y finalmente contar con mecanismos flexibles de participación e intervención por parte de grupos organizados para el monitoreo y evaluación (ROTH A. N., 2014).

En el caso de la implementación de la Estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo municipales, se observa que esta se realizó en pro del cumplimiento del objetivo estratégico de *“Asegurar la corresponsabilidad de actores externos ¹frente a la Política de Reintegración a nivel nacional, departamental y municipal”* (ACR, 2012). Así mismo se evidencia que esta tenía el objetivo general de *“Lograr la inclusión efectiva del proceso de reintegración, en la gestión territorial de los departamentos y municipios donde residen personas en proceso de reintegración, de acuerdo con los recursos y las características propias de cada región”* (ACR, 2012) y con los siguientes objetivos específicos:

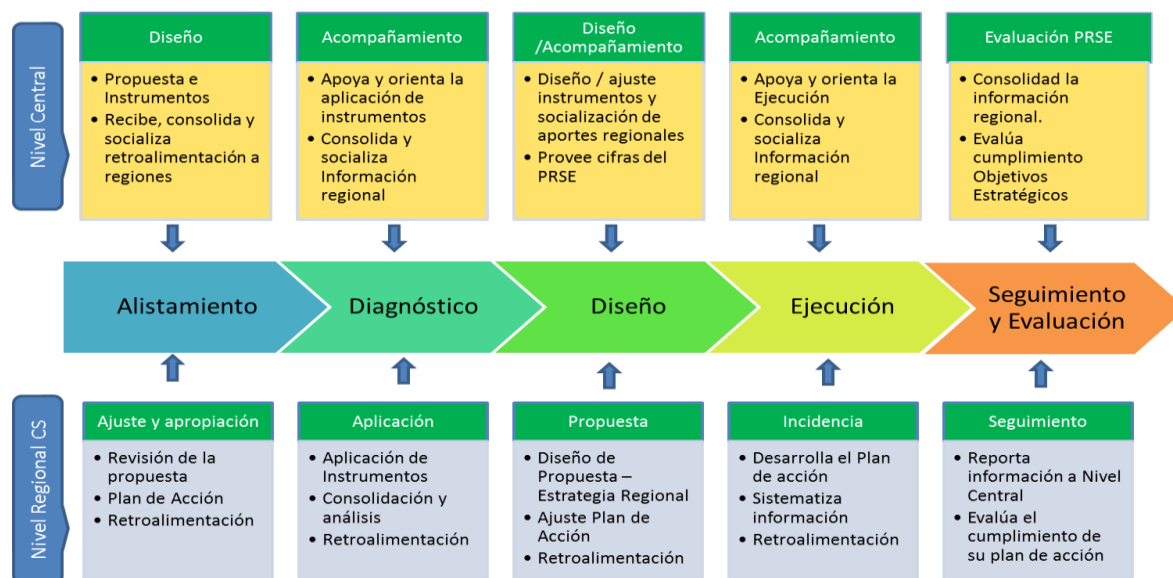
- Lograr en agosto del 2011 la programación de recursos para la vigencia 2012, con el fin de facilitar a los nuevos mandatarios electos el desarrollo de acciones de soporte y apropiación del proceso de reintegración en coordinación con la ACR.
- Generar el clima de confianza y corresponsabilidad con actores locales para facilitar la inclusión de la PRSE en la gestión territorial.
- Lograr la inclusión de la reintegración, que se debe reflejar en los instrumentos y variables de la planeación y seguimiento territorial, como una de las acciones ejecutadas en el próximo cuatrienio (ACR, 2011).

En consecuencia, la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, tenía un carácter netamente instrumental, ya que buscaba que por medio del agendamiento de la PRSE en los diferentes instrumentos de planificación de las entidades territoriales, *“cada contexto regional se apropie de manera corresponsable del proceso.”* (ACR, 2011).

Con respecto a las jerarquías en cuanto a la implementación, el diseño de la estrategia abarcó las actividades que se debían realizar desde la Sede Central y los grupos territoriales, resumidas en el siguiente cuadro de acuerdo con cada una de las etapas:

¹ Ver página 51

Ilustración 8: Fases y Responsabilidades



Fuente: (ACR, 2011)

Como se observa, se diseñaron jerarquías, en cuanto a quien debía realizar determinada actividad de la Estrategia en la ACR, más no se estableció la participación de los municipios en la misma, lo que es necesario, debido a que al dar autonomía al municipio para que dé respuesta a las problemáticas de la PRSE, se puede correr el riesgo de que se agende la política en el diagnóstico o en metas que no van a tener resultados importantes para el proceso, ya que las administraciones territoriales no cuentan con la información necesaria para conocer la realidad de este tipo de población, por la sensibilidad de la misma y que solo cuenta la ACR. Por esta razón, la ACR por ser la entidad responsable de la implementación de la PRSE, es la llamada a diseñar líneas de acción en las cuales el municipio pueda aportar corresponsablemente.

Sin embargo, la estructuración de estas líneas de acción es una ardua tarea para los diseñadores de la estrategia, debido a que no se cuenta con una normatividad nacional clara que obligue a los municipios a aceptar competencias frente a la atención a personas en proceso de reintegración, como si ocurre por ejemplo con la población víctima de desplazamiento, puesto que la Ley 1190 de 2008 establece entre otros puntos que las administraciones departamentales y municipales deberán “Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos

presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental dirigida a personas en situación de desplazamiento” (CONGRESO DE LA REPUBLICA, 2008), sin embargo no existe ninguna normatividad que otorgue competencias claras a las administraciones territoriales frente a la implementación de la PRSE, tan solo CONPES 3554 de 2008 establece que “es importante, además, que el proceso de reintegración sea incluido en las agendas públicas locales y en los planes de desarrollo de cada municipio y departamento” (2008) y que “la responsabilidad de las administraciones municipales y departamentales es institucionalizar la PRSE e incluir a la población en proceso de reintegración y a sus familias como beneficiarios de la política social y económica” (2008), siendo esto una recomendación más no un mandato específico. De lo anterior se puede inferir que si bien la normatividad resalta la importancia de la participación de los municipios en la PRSE, no define competencias de las Entidades territoriales frente a la implementación de la misma, ni las establece de obligatorio cumplimiento.

De las entrevistas de los Coordinadores se puede analizar que la normatividad para el desarrollo de la estrategia de incidencia no fue clara, ya que *“no existió una normatividad especial compartida por el nivel central sobre qué fundamentos tenía la estrategia y cómo se debía agendar la política en las Entidades territoriales” (COORDINADOR No. 2, 2015).* En este sentido el Coordinador No. 4 afirma que *“El ejercicio de incidencia política no fue diseñado con unos lineamientos amplios desde el nivel central, sino que los centros de servicio, en su momento, hicieron su máximo esfuerzo para lograr agendar la PRSE en los Planes de Desarrollo Municipales.” (COORDINADOR No. 4, 2015).*

Por este motivo, como no se cuenta con un fundamento normativo para solicitar la inclusión de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales y no es una política de obligatorio cumplimiento para los municipios, es necesario que el acercamiento de la ACR hacia estos sea desde la relación intergubernamental de concurrencia, buscando que se asuman responsabilidades compartidas en el desarrollo de programas, proyectos o convenios aportando equitativamente al proceso (CORTÉS MUÑOZ, , 2008).

Otro punto importante para analizar en esta variable son los recursos usados para la implementación de la estrategia de incidencia, al respecto el Coordinador No. 8 afirma que *“Las actividades se hicieron con las uñas, no hubo financiación para foros ni para nada, lo que hicimos nosotros fue hacer construcción de redes, había una entidad que estaba haciendo foros para*

candidatos electos, con ellos hicimos una alianza y así estábamos en todos los foros que ellos realizaron” (COORDINADOR No. 8, 2015). De acuerdo con las entrevistas realizadas a los Coordinadores y la revisión de los presupuestos durante el periodo 2012 al 2014 se puede inferir, que no hubo un rubro destinado especialmente para este fin, pues aunque se usaron los recursos tecnológicos, físicos y humanos disponibles en cada uno de los Grupos Territoriales, no se dispusieron recursos adicionales para la realización de las actividades planeadas en el desarrollo de la misma.

Finalmente al analizar las actividades de seguimiento y monitoreo se observa que en el diseño de la estrategia de incidencia política, se estableció como una fase de la misma el seguimiento a la estrategia, seguimiento que debían desarrollar los Grupos Territoriales a través de una herramienta diseñada por ellos y Sede Central. El resultado de esta acción fue el diligenciamiento de una matriz en los años 2013 y 2014, la cual contenía los siguientes campos:

- Nombre del producto o proyecto
- Mes
- Resultado
- Evidencia – soporte (ACR, 2015)

En el diseño de dicha matriz se puede evidenciar que no se relacionan los indicadores de las metas plasmadas en los 119 planes de desarrollo de los municipios que en un principio habían agendado la estrategia. Lo anterior tuvo como resultado que los grupos territoriales reportaran cualquier tipo de actividades relacionadas con la materialización de la PRSE en el territorio, pero no hubo un seguimiento real a las metas plasmadas en los planes de desarrollo.

1.3. Responsables capacitados y comprometidos

La importancia de la variable que los responsables o dirigentes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión, y tener compromiso con el proceso de implementación, radica en que los implementadores deben tener las capacidades propias para convencer a los opositores y destinatarios de la política para obtener su apoyo a favor de los objetivos de la organización (ROTH A. N., 2014).

A partir de las entrevistas realizadas a los Coordinadores se puede inferir que gracias a la amplia experiencia que tienen los colaboradores de la ACR, en cuanto al conocimiento de la PRSE, se contaba, en la mayoría de los casos, con un personal comprometido para realizar las gestiones necesarias ante las administraciones municipales para que la política fuera agendada en los Planes de Desarrollo Territoriales. No obstante, es importante aclarar que se presentaron dificultades en cuanto a que frecuentemente era el Coordinador del Grupo Territorial, o en los municipios más alejados los profesionales reintegradores, quienes hacían la incidencia pero algunos de ellos no tenían conocimientos administrativos, políticos o de planeación para hacer esta gestión.

En el marco de lo anterior, el Coordinador No. 2 afirma que *“Sí se contaba con un grupo adecuado, pero no se contaba con una línea de articulación especial para hablar con los municipios. Fue un trabajo que apoyaron los reintegradores en hacer gestión pero no se conocía cómo agendar la política, solo se compartió un diagnóstico con las entidades territoriales.”* (COORDINADOR No. 2, 2015). Así mismo el Coordinador No. 4 recomienda que *“se haga una capacitación de cómo agendar la PRSE y materializarla en los municipios, ya que no todos cuentan con este conocimiento lo que dificulta la materialización.”* (COORDINADOR No. 4, 2015).

De lo anterior se concluye que es necesario que se capacite tanto a los Coordinadores como a los profesionales reintegradores, y todos los colaboradores que van a hacer la incidencia en materia política, administrativa y de planificación territorial, con el fin de que estos cuenten con suficientes herramientas para lograr resultados favorables en el agendamiento y materialización de la PRSE en los municipios.

Otra dificultad presentada es el limitado número de colaboradores que implementaron la estrategia en el año 2012, que en algunos casos se reducía al líder del Grupo Territorial, como lo afirma el Coordinador No. 5 *“El grupo era el Coordinador, ahora se cuenta con un equipo mayor, pero anteriormente para el ejercicio político del 2012, el único era yo.”* (COORDINADOR No. 5, 2015). La consecuencia de esto es la baja posibilidad que se tiene de abarcar a un número considerable de municipios en el ejercicio de incidencia, y aún más de poder realizar un seguimiento juicioso a las metas agendadas.

Por este motivo es importante contar con un equipo de reintegradores capacitados en competencias comunitarias, políticas y administrativas con énfasis en planeación pública y con un profesional enlace que coordine las actividades a desarrollar en cada uno de los municipios para fortalecer la gestión realizada por la ACR. Al respecto el Coordinador No. 7 sugiere que *“Es muy importante participar con el equipo de reintegradores, sobretodo en municipios pequeños ya que el reintegrador es visto todos los días en cambio el Coordinador no, entonces se nos facilita apoyarnos en el reintegrador porque es la cara visible y amable de la ACR.”* (COORDINADOR No. 7, 2015).

1.4. Apoyo político y social

La cuarta condición es el apoyo político y social, que busca analizar el grado de influencia de actores políticos y sociales en el proceso de implementación, (ROTH A. N., 2014). En el 2012 la política contaba con un apoyo político nacional con la creación del CONPES No. 3554, no obstante a nivel territorial el apoyo político era variable, pues al no ser una política de obligatorio agendamiento como la de las víctimas de desplazamiento, o infancia y adolescencia por ejemplo, era discrecionalidad del mandatario si la política de reintegración se incluía o no dentro de sus Planes de Desarrollo, hecho que dependía de sus intereses, su filiación política o su conocimiento de la PRSE, razón que constituía una amenaza para la implementación de la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo, ya que era un factor externo de difícil manejo.

Lo anterior se evidencia por ejemplo, en los reportes del agendamiento de los municipios de Bello, Tauramena y Yopal, en los cuales se muestra una clara falta de apoyo al proceso de reintegración, debido a que se reporta que las Administraciones territoriales tenían una actitud desfavorable al proceso, debido a que consideraban que las personas en proceso de reintegración podían reincidir y volver a tomar las armas, motivo por el cual se dificultaría el agendamiento de la PRSE en los Planes de Desarrollo, lo que tuvo como consecuencia que la población participante del proceso de reintegración, habitantes de dichos municipios, no contaron con el apoyo territorial durante el periodo de gobierno.

Un ejemplo de lo anterior es lo afirmado por el Coordinador No. 8: *“En (...) la PRSE, quedó inmersa en el Plan de Desarrollo por el CONPES, sin embargo para la Alcaldía no había desmovilizados sino bandidos y bacrim, lo que dificultó la materialización de la estrategia planteada en el documento.”* (COORDINADOR No. 8, 2015). Se infiere entonces que la primera gestión realizada por los colaboradores de los grupos territoriales fue obstaculizada por la estigmatización de la población en proceso de reintegración por parte de las Administraciones territoriales, puesto que estas tenían el imaginario que la política beneficiaba a “criminales”.

En cuanto al apoyo social se evidencia el desconocimiento de la PRSE por parte de la sociedad así como la estigmatización hacia las personas en proceso de reintegración. En este sentido la implementación de la estrategia de incidencia fue un puente para que se visibilizaran las problemáticas reales que sufre la población, puesto que cuando la ACR recibe a una persona desmovilizada de un grupo armado organizado al margen de la ley, el participante suele verse en la necesidad de enfrentar una serie de barreras asociadas, entre otros, a la falta de trabajo u otro tipo de oportunidades para la generación de ingresos, situaciones de analfabetismo o de rezago en el proceso educativo formal, falta de cobertura en salud y estigmatización por parte de la sociedad.

Por esta razón, la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales hizo un aporte fundamental en la visibilización de la política y de los avances de las personas en proceso de reintegración para su regreso a la sociedad gracias a la labor adelantada por la ACR en los territorios, ya que fue una oportunidad para presentar el proceso de reintegración y la Agencia Colombiana para la Reintegración como una Entidad sólida, sin ninguna filiación política, capaz de *“Impulsar el retorno de la población desmovilizada a la legalidad de forma sostenible, contribuyendo a la paz, la seguridad y la convivencia ciudadana.”* (ACR, 2016).

Esta labor permite quitar los prejuicios de las administraciones territoriales para que estas aporten corresponsablemente a la implementación de la PRSE en sus jurisdicciones, lo cual se observa en la aplicación de la nueva estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales que se viene realizando desde el año 2015. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los Coordinadores se evidencia que en el periodo del 2012 al 2015 ha evolucionado el apoyo a la PRSE, porque se han incrementado los aportes recibidos, que no son necesariamente financieros,

sino de otro tipo como de gestión o de legitimidad a las acciones adelantadas por la ACR como son las del servicio social.

Al respecto el Coordinador No. 3 indica que *“Son muchas las actividades que se pueden tener en cuenta como apoyo, se han recibido sillas de ruedas, beneficios para vivienda, generación de empleo”* (COORDINADOR No. 3, 2015). El Coordinador No. 5 afirma que *“la Alcaldía de (...) ha apoyado financieramente los programas relacionados con la PRSE, y ha existido voluntad política que ha permitido establecer relaciones que han permitido la ejecución de proyectos”* (COORDINADOR No. 5, 2015) y el Coordinador No. 6 dice *“ las alianzas que se adelantaron con las diferentes instituciones municipales apoyaron acciones de servicio social y finalmente fueron fuente de empleo para los PPR”* (COORDINADOR No. 6, 2015).

Por consiguiente, se observa que después de la aplicación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, se ha facilitado el acercamiento con las Administraciones territoriales, ya que se crean relaciones de cooperación entre la ACR y los municipios mediante los profesionales enlaces que designan para esta labor cada una de las partes, lo cual se evidencia en las diferentes acciones de servicio social que realizan las personas en proceso de reintegración y que benefician a la comunidad, o en el desarrollo del programa *“Mambrú no va a la guerra ese es otro cuento”* mediante el cual solo en el año 2016 se implementaron 38 acciones conjuntas de protección a la niñez y prevención del reclutamiento en distribuidas en 35 municipios: Apartadó, Armenia, Barrancabermeja (2 intervenciones - Comuna 5 y 7), Barranquilla, Briceño, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cúcuta, El Banco, Florencia, Gamarra, Istmina, Inzá, Montería, Ocaña, Paz de Ariporo, Puerto Leguízamo, Pasto, Pereira, Puerto Carreño, Puerto Asís, Planadas, Pueblo Bello, San Vicente del Caguán, San Juan de Nepomuceno, San José del Guaviare, Santa Marta, Segovia, Sincelejo, Tierralta, Tumaco, Turbo, Valledupar, Villavicencio, y 2 localidades de Bogotá: Ciudad Bolívar y Kennedy (ACR, 2016, pág. 19)

Es importante resaltar la labor del profesional encargado de atender las diferentes temáticas que involucran la PRSE por parte de la Administración territorial, pues en él o en el grupo encargado, se mide el apoyo político del Gobierno Municipal a la PRSE. Esto se evidencia en la entrevista al Coordinador No. 3 quien recomienda que *“es importante que siempre las alcaldías deleguen un*

enlace con la ACR” (COORDINADOR No. 3, 2015). Un ejemplo claro de la necesidad del enlace en las alcaldías se muestra en la entrevista al Coordinador No. 1 quien afirma que:

Se evidencia el desconocimiento de la PRSE por la Alcaldía, ya que no ha existido un enlace permanente con la Entidad durante la administración, puesto que por problemas políticos se ha rotado constantemente el personal de la alcaldía. Por este motivo se observa que el funcionario designado por la alcaldía en la actualidad no participa activamente en los procesos referidos a la PRSE en conjunto con la ACR. Por lo cual se recomienda, que el enlace pertenezca a la Secretaría de Gobierno, o que el municipio establezca un comité especial para las estrategias relacionadas con la reintegración. (COORDINADOR No. 1, 2015).

Por lo anterior se resalta el trabajo que ha realizado la Entidad para fortalecer el apoyo al proceso de reintegración, pues de acuerdo con el modelo de Sabatier y Mazmanian si no existe apoyo a la política, hay que crear, fortalecer o convencer a otras organizaciones² para extender las actividades de su sector (ROTH A. N., 2014), lo que ha realizado la ACR mediante la creación de esta estrategia y la labor de gestión realizada por los grupos territoriales que beneficia al proceso de reintegración y ofrece la oportunidad de nuevos acercamientos de cooperación interadministrativa.

1.5. Entorno favorable

El análisis del entorno al implementar una política pública permite determinar los posibles riesgos o cambios socio económicos que pueden afectar el desarrollo de la misma (ROTH A. N., 2014). Por este motivo es importante que se revisen variables económicas, sociales, geográficas, políticas, culturales entre otras que permitan contar con un conocimiento profundo del contexto en el cual se espera desarrollar la política.

En concordancia con la entrevista realizada a Joshua Mitrotti Ventura director de la ACR, el reconocimiento del entorno de los municipios en los cuales se aplicaría la estrategia fue de gran importancia para crear coordinación y visibilidad de la política (MITROTTI V., 2015) pues desde la Sede Central se comprendió que era en el territorio donde se generaban los servicios que favorecen la PRSE, razón por la cual era importante tener en cuenta su participación.

Los diseñadores de la estrategia desde el Nivel Central, *“entendiendo que los recursos son limitados y que es imposible abarcar la totalidad del territorio colombiano”* (ACR, 2011),

² Ver página 51

priorizaron las ciudades capitales en las que tenían cobertura los centros de servicio brindándoles autonomía con el fin de priorizar los que consideraran relevantes para la aplicación de la estrategia, de acuerdo con los siguientes criterios:

Ilustración 9 Criterios para priorizar los municipios

Variable	Factor de ponderación
Participantes activos en el PRSE	65
Personas desplazadas	13
Homicidios	15
Proporción de personas con NBI	2,5
Proporción de personas en miseria	2,5
Población total del municipio.	2
Total suma = 100	100

Fuente: (ACR, 2011)

Así mismo la Sede Central priorizó los municipios en donde se debía implementar la estrategia, de acuerdo a los anteriores criterios, los cambios en la ubicación de los participantes, el análisis de contexto (ACR, 2012), un apoyo político y social en el marco de la política de reintegración y hubiesen aplicado la estrategia en el año 2008, entre otros factores importantes. De acuerdo con lo anterior, se observa que aunque los criterios para priorizar los municipios en los cuales se aplicaría la estrategia se relacionan con variables relacionadas con la PRSE, tal como el número de PPRs, desplazamientos u homicidios, no evalúan de forma directa la capacidad del municipio para que participe como actor corresponsable del proceso. Por este motivo es importante que se analicen factores presupuestales o geográficos que pueden afectar el resultado en cuanto al agendamiento, la materialización y el seguimiento de las metas relacionadas con la PRSE.

Un ejemplo claro son los resultados obtenidos del análisis de la materialización de las metas relacionadas con la PRSE de acuerdo con la categoría de los municipios. Como se observa en el mismo la autonomía fiscal territorial es directamente proporcional al cumplimiento de las metas, ya que en las categorías especial, primera, segunda y tercera de los municipios que agendaron la

política se evidenció un mayor cumplimiento de las metas, mientras que en los de categoría quinta y sexta se muestra incumplimiento de las metas relacionadas.

En este sentido la Entidad acertó en priorizar a las ciudades capitales para implementar la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, debido a que estas cuentan con una mayor autonomía fiscal que les permite participar corresponsablemente en el proceso, agendando programas que se materialicen mediante la cooperación en la prestación de servicios para las personas en reintegración y la reducción de su vulnerabilidad. No obstante se puede analizar que la ACR no realizó un estudio sobre el estado presupuestal de estas u otras Entidades territoriales puesto que no se especificó esta variable para priorizar los municipios, razón por la cual se pudo correr el riesgo de que no se agendara o materializara la política por falta de recursos presupuestales.

En las entrevistas realizadas a los Coordinadores se evidencia que existe una relación proporcional entre la autonomía fiscal territorial y el cumplimiento de las metas, tal como lo establece el Coordinador No. 4 al decir que *“No hubo presupuesto para la materialización de la PRSE”* (COORDINADOR No. 4, 2015), es decir, que la asignación de presupuesto a los programas relacionados con la PRSE es un factor de suma importancia para su materialización. Sin embargo el Coordinador No. 5 da un ejemplo de cómo pueden participar los municipios con poco presupuesto mencionando que *“En el caso del municipio de (...) no hubo aporte de recursos pero si hubo una buena disposición de la administración para apoyar acciones como las del servicio social, colocando parte de su equipo y facilitando protección por parte de la policía.”* (COORDINADOR No. 5, 2015).

De acuerdo con los testimonios de los entrevistados, esta autonomía puede afectar la relación de cooperación entre la Nación representada por la ACR y el municipio, teniendo en cuenta que como lo afirma el Coordinador No. 2 *“Por la autonomía que tienen las administraciones territoriales en el manejo de sus recursos no fue posible su articulación con la Agencia para desarrollar programas conjuntamente.”* (COORDINADOR No. 2, 2015), percepción que avala el Coordinador No. 7 quien asevera que *“las administraciones son autónomas en sus recursos por lo cual era muy difícil controlar dichos recursos.”* (COORDINADOR No. 7, 2015). No obstante si la ACR define líneas de acción claras en las cuales puedan participar los municipios y esto se

materializa en convenios de rápida suscripción, se tendría un control sobre la ejecución de los proyectos, haciendo seguimiento y evaluación a los mismos.

Otra dificultad que se presentó para la implementación de la estrategia de incidencia, fue el desconocimiento de la situación geográfica de los municipios priorizados, debido a que la priorización de los municipios se realizó desde la Sede Central, quienes no tenían conocimiento a profundidad de las características geográficas de cada una de las Entidades territoriales priorizadas. Según las entrevistas realizadas a los Coordinadores de los Grupos Territoriales, el hecho que un municipio no se encontrara cerca al Grupo Territorial, o que no se contara con un profesional reintegrador residente en el mismo, dificultaba la realización de las diferentes etapas planeadas para la implementación de la estrategia, por lo mismo se reducía la probabilidad de agendar la PRSE en sus Planes de Desarrollo con su materialización, pues no era posible realizar un acompañamiento y seguimiento continuo y presencial al cumplimiento de los programas ofertados.

En este contexto, el Coordinador No. 6 afirma que *“Una circunstancia que dificultaba la realización de la estrategia de incidencia fueron las distancias, ya que al no contar con un profesional reintegrador residente, solo se visita mensualmente.”* (COORDINADOR No. 6, 2015). Así mismo el Coordinador No. 1 afirma que no es posible hacer una comparación entre la capital del departamento con el resto de municipios, puesto que sus características geográficas y poblacionales son diferentes (COORDINADOR No. 1, 2015).

Aunque el objetivo de esta tesis no es generalizar los resultados a nivel nacional, si es importante que para la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, se realice un análisis del contexto económico, político, social, cultural y geográfico de todos los municipios en los cuales se vaya a aplicar; así como establecer competencias propias para la participación de las Entidades territoriales en los programas de corresponsabilidad con la PRSE de acuerdo con su capacidad administrativa y las variables ya mencionadas, es decir un análisis de la implementación al interior de la política.

CONCLUSIONES

El aporte principal de la presente tesis fue analizar una temática cuya bibliografía en materia de investigaciones es limitada como lo es implementación de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica PRSE. Son pocos los estudios de la implementación de las políticas públicas de manera práctica, ya que por lo general esta fase del ciclo es obviada, por considerar que el sólo hecho de formular y agendar los programas y proyectos, estos se deben de cumplir de forma obligatoria. Sin embargo es en la implementación en donde se consolida la política pública y se materializa el resultado final de su acción que no necesariamente es el pensado en el momento de la formulación y agendamiento.

Por este motivo el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian para el análisis de la implementación de las políticas públicas fue un marco válido para la investigación, pues ofreció un orden para el estudio de distintas condiciones de la política en una etapa post decisional (ROTH A. N., 2014). En este sentido fue pertinente para el análisis de la estrategia de incidencia política de la PSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, puesto que al presentarse en forma de guía, permitió que se abarcaran varios escenarios de la política proponiendo una serie de alternativas que generan una “implementación exitosa”.

De acuerdo a lo anterior se puede concluir que el análisis de la estrategia de incidencia política de la PRSE bajo este modelo, permitió abordar las condiciones necesarias para conocer si se implementó o no adecuadamente y cuáles podrían ser las posibles soluciones si no se cumplió alguna condición, además de ser el más apropiado porque analizó variables relacionadas con la gestión institucional que hizo la ACR para el desarrollo de la estrategia.

Sin embargo es importante aclarar que aunque este modelo fue útil para el análisis de la estrategia, puesto que la implementación se basó en la gestión pública ya sea nacional o territorial, lo que permitió el análisis claro de cada una de las categorías de forma ordenada, puede presentar algunos vacíos conceptuales si se analiza la implementación de otro tipo de política pública en la cual, por ejemplo, la población objetivo de la política pública tenga participación en su implementación, ya que es una variable que no tiene en cuenta en este modelo y que puede ser determinante en cuanto a las contingencias en la implementación.

Frente al análisis de la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, este de gran relevancia, debido a que el estudio de la estrategia permitió revisar el esfuerzo que hizo la Nación representada por la ACR para lograr la descentralización de la PRSE, mediante el agendamiento de dicha política en los Planes de Desarrollo Territoriales, es decir, que en un mismo momento se desarrollaron dos etapas del ciclo de una política pública: por un lado la implementación de la misma mediante la gestión que hace la ACR y por el otro su agendamiento a nivel territorial.

No obstante se presentaron varias dificultades metodológicas en especial por la falta de memoria histórica que tiene la Entidad con respecto a la implementación de la estrategia desarrollada tanto en el 2008 como en el 2012. Razón por la cual se realizó una triangulación del análisis de los datos administrativos con las entrevistas semi-estructuradas a 9 Coordinadores en cuya jurisdicción se hayan presentados casos particulares. Lo anterior con el fin de conocer el porqué de los resultados y entender de las fuentes primarias el desarrollo de la implementación de la estrategia de incidencia política.

En este sentido después de analizadas las condiciones necesarias para la buena implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo, se evidencia que la ACR, aunque no realizó su diseño desde ningún modelo teórico, intentó implementar herramientas que ofrecieran un diagnóstico sobre la problemática local de las personas en proceso de reintegración, de acuerdo con la cobertura de cada uno de los Grupos Territoriales. No obstante para la implementación de la estrategia, no se estructuró una teoría del cambio sólida, es decir que no se partió de una hipótesis teórica causal que diera cuenta del por qué se debía implementar, ni se establecieron los efectos deseados sobre la población en proceso de reintegración, más allá del cumplimiento del objetivo de corresponsabilidad en el cual deberían participar los municipios. De lo que se puede concluir que no existió claridad sobre cuál era la teoría del cambio social de la estrategia sobre la población objetivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que los resultados de la estrategia en algunos municipios no son de gran importancia, puesto que no generaron mayores cambios en la población en proceso de reintegración. Un ejemplo de esta afirmación corresponde a los municipios que incluyeron la PRSE solo dentro del diagnóstico, y otros que la agendaron en la línea social de población vulnerable y no en programas específicos relacionados con la política, de lo que se concluye que

no tuvieron un cumplimiento claro de las metas propuestas en las cuales se materializara la política de reintegración.

Se observa que en el año 2013 el 76% de los municipios cumplieron la meta del sector “Reintegración como Política o Proceso” y en el año 2014 el 67%, lo que puede ser consecuencia de dos escenarios: por un lado el trabajo desde la relación intergubernamental de cooperación entre la Agencia Colombiana para la Reintegración y las Administraciones territoriales para el cumplimiento de programas de reconciliación entre comunidades y personas en reintegración, en este grupo se encuentran Cali, Cartago, Popayán, Cartagena, Florencia y Montería; y por el otro, el cumplimiento unilateral por parte de la ACR frente a las metas programadas en el Plan de Desarrollo de algunos municipios ya que esto hace parte de las funciones que realiza como Entidad, pero sirve como evidencia del cumplimiento de las metas de los Planes de Desarrollo de las administraciones territoriales así estas no hayan aportado recursos.

En cuanto a si se contaba con una normatividad clara para la implementación, se deben analizar dos puntos: en primer lugar la ACR diseñó un documento propuesta en el cual estableció jerarquías para la realización de las diferentes actividades de la estrategia entre la Sede Central y los Centros de Servicio de la ACR, pero no se contempló cuál era la participación de los municipios en la misma, lo que dio autonomía a dichas entidades territoriales para agendar la política en diagnósticos o en metas que no tuvieron resultados importantes para el proceso.

En segundo lugar se observa que no se cuenta con una normatividad nacional que obligue a los municipios a aceptar competencias frente a la política, ya que el CONPES 3554 de 2008 solo menciona la importancia de agendar la política en “*en los planes de desarrollo de cada municipio y departamento*” (2008) pero en ningún apartado establece la obligatoriedad de la corresponsabilidad de las Entidades territoriales en el proceso de reintegración, ni sus competencias, razón por la cual el agendamiento de la política depende más de la gestión de la Entidad.

Con respecto a la condición para una implementación exitosa que establece contar con “Responsables capacitados y comprometidos”, se puede concluir que la ACR cuenta con dicho personal gracias a la amplia experiencia que tienen sus colaboradores en cuanto al conocimiento de la PRSE. Por lo cual se concluye que para el año 2012, se contaba con personal comprometido

para realizar las gestiones necesarias ante las administraciones municipales con el fin de agendar la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales. No obstante, es importante aclarar que se presentaron dificultades pues en la mayoría de los casos era el Coordinador del grupo territorial, o los reintegradores en los municipios más alejados, quienes hacían la incidencia, quienes no contaban con los conocimientos administrativos, políticos o de planeación para hacer esta gestión.

En lo referente a la condición “*Apoyo político y social*” se rescata el aporte fundamental de la estrategia en la visibilización de la PRSE ante las Administraciones territoriales, puesto que el trabajo adelantado por la ACR en los territorios de forma personalizada permitió un acercamiento más humano generando confianza y legitimidad en el proceso de reintegración, de acuerdo con lo anterior, se concluye que la estrategia de comunicación desarrollada fue efectiva para socializar el proceso de reintegración y presentar a la Agencia Colombiana para la Reintegración como una Entidad sólida capaz de cumplir con su misión de “*Impulsar el retorno de la población desmovilizada a la legalidad de forma sostenible, contribuyendo a la paz, la seguridad y la convivencia ciudadana.*” (ACR, 2016).

Lo anterior permitió reducir los prejuicios de las administraciones incrementando su apoyo político a la PRSE, pues se ha comprobado una mayor corresponsabilidad por parte de las Entidades Territoriales evidenciada en los aportes que no son necesariamente financieros, sino de otro tipo como de gestión o de legitimidad a las acciones adelantadas por la ACR como son las del servicio social.

Con respecto al análisis del entorno favorable se observa que aunque los criterios para priorizar los municipios en los cuales se aplicaría la estrategia abarcan variables que pueden afectar la PRSE, no evalúan de forma directa la capacidad del municipio para que participe como actor corresponsable del proceso, ni se tienen en cuenta variables geográficas, sociales o culturales. Por este motivo es importante que se analicen estos factores, los cuales pueden afectar el resultado en cuanto al agendamiento, la materialización y el seguimiento de las metas relacionadas con la PRSE.

Finalmente se puede concluir que la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales fue una estrategia novedosa, ya que parte de la iniciativa de la Nación para establecer relaciones de corresponsabilidad con las administraciones

territoriales en pro de la realización de programas que beneficien a las personas en proceso de reintegración. Sin embargo es importante señalar que si bien es cierto se hizo gestión para el agendamiento de la PRSE en los planes de desarrollo, era necesario realizar el seguimiento a las metas programadas por los municipios referentes al proceso de reintegración.

Así mismo, de acuerdo con el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian, para solucionar la falta de teoría del cambio sólida, la ACR podría haber implementado proyectos de forma experimental en cooperación con los municipios, sin necesidad de que obligatoriamente estos se hayan agendado la PRSE, puesto que con los resultados de dicha implementación se podría haber analizado su la participación para que de acuerdo con los hallazgos obtenidos se pueda implementar una estrategia de manera más exitosa.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario que para implementar nuevamente la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales, se plantee una teoría del cambio sólida que oriente el objetivo final de la estrategia hacia el cumplimiento de una hipótesis causal, es decir, sobre los efectos que tendría el cumplimiento de la estrategia sobre la población en proceso de reintegración.

Lo anterior permitirá orientar la estrategia hacia el cambio del comportamiento que se desea obtener del grupo objetivo así como conocer los medios por medio de los cuales se planea cumplir dichos cambios.

2. La ACR dentro de sus programas y proyectos debe establecer de forma clara la participación que pueden tener los municipios en los mismos, de acuerdo con su capacidad administrativa y el análisis de su contexto. Estas líneas programáticas se convertirán en las metas que serán plasmadas en los planes de desarrollo territoriales.

Con ello se busca que las metas ofertadas en los planes de desarrollo sean acordes con las necesidades de la población en proceso de reintegración, la realidad institucional de la ACR, como del municipio, de forma tal que se pueda planificar el resultado y se pueda realizar seguimiento a los indicadores de las mismas.

3. Para lograr un acercamiento a las Entidades territoriales desde la relación intergubernamental de cooperación, la ACR debe procurar que se asuman responsabilidades compartidas desarrollando programas, proyectos o convenios y aportando equitativamente al proceso.

Puesto que, al no contar con una normatividad clara que obligue al municipio a desarrollar acciones que apoyen al proceso de reintegración, es necesario que la ACR gestione el agendamiento de la PRSE mediante una propuesta de cooperación interadministrativa entre la Nación y los municipios, aportando así recursos en pro de favorecer los programas relacionados con la política.

4. Es necesario que se capacite tanto a los Coordinadores, como a los reintegradores y a todos los colaboradores que van a hacer la incidencia en materia política, administrativa y de planificación territorial, promoviendo así las herramientas suficientes para obtener resultados favorables en el agendamiento y materialización de la PRSE en los municipios.
5. Es importante contar con un equipo de reintegradores capacitados y un profesional enlace que coordine las actividades a desarrollar en cada uno de los municipios para fortalecer la gestión realizada por la ACR.
6. Para la implementación de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales se debe realizar un análisis del contexto económico, político, social, cultural y geográfico de todas los municipios en los cuales se vaya a aplicar, así como establecer competencias propias para la participación de las Entidades territoriales en los programas de corresponsabilidad con la PRSE de acuerdo con su capacidad administrativa y las variables ya mencionadas.
7. Una vez revisado el acuerdo de paz se observa que este no tiene en cuenta la reintegración sino la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, como *“un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan”*. (COMISIONADOS DE PAZ, 2016, pág. 61). Dicha reincorporación se realizaría desde lo político, lo social y lo económico y es liderada directamente por el Consejo Nacional de Reincorporación *“con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación, según los términos acordados con el gobierno”* (COMISIONADOS DE PAZ, 2016, pág. 65).

En este proceso no se asignan competencias claras a las Entidades Territoriales para la prestación de ningún servicio a los desmovilizados de las FARC-EP, puesto que se define que desde el Gobierno Nacional se garantizarán los servicios de seguridad social, educación y renta básica mensual por 24 meses correspondiente al 90% del salario mínimo, con la posibilidad que se apoye al desmovilizado en la realización de un proyecto productivo. De lo anterior se puede concluir que si bien es cierto existe desconfianza por

parte de las FARC-EP, hacia las instituciones incluida claro está la ACR, también lo es que el hecho que no se tenga el conocimiento y experiencia adquiridos en la implementación del proceso de reintegración, puede llevar a que se genere un desorden logístico en la implementación de los acuerdos ya que existen vacíos normativos para el desarrollo de la misma.

Por este motivo, de acuerdo con lo aprendido después del desarrollo de la estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo y el desarrollo del proceso de reintegración por más de 14 años, se recomienda que la ACR sea un actor fundamental en el marco del postconflicto, puesto que aportaría su experiencia a la construcción de un proceso de reincorporación sólido, que permita lograr el objetivo que los desmovilizados no vuelvan a las armas, o a la delincuencia, lo que hasta ahora ha conseguido con la mayoría de personas en proceso de reintegración.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bogotá: Planeta.
- ACOSTA, O. L., & BIRD, R. M. (2003). *The Dilemma of Decentralization in Colombia*. Toronto: University of Toronto.
- ACR. (2008). *Balance incidencia 2008*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.
- ACR. (2011). *Presentación Estrategia de Incidencia*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.
- ACR. (2011). *PROPUESTA DE TRABAJO DE INCIDENCIA 2011*. BOGOTÁ: AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN.
- ACR. (2012). *INFORME ESTRATEGIA INCIDENCIA EN PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES PARA LA INCLUSIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN - PRSE*. Bogotá: Agencia Colombiana de Reintegración.
- ACR. (2012). *Propuesta de Trabajo de Incidencia en las Políticas Públicas Territoriales (Documento Interno)*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.
- ACR. (2014). *ABC de la Ley 1424 de 2010*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración .
- ACR. (2014). *Evolución del Proceso de Reintegración Fortaleza Institucional basada en la experiencia y lecciones aprendidas*. Obtenido de Agencia Colombiana Para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Evoluci%C3%B3n%20del%20Proceso%20de%20Reintegraci%C3%B3n%20Fortaleza%20Institucional%20basada%20en%20la%20experiencia%20y%20lecciones%20aprendidas.pdf>
- ACR. (2014). *Manual de operación del proceso diseño y planeación*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.
- ACR. (2014). *Recopilación de la Experiencia Generación de Empleo Generaciones de Paz*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.
- ACR. (2014). *Resolución 043 "Por la cual se crean los grupos de trabajo en la Estructura Interna de la Entidad, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- ACR. (2015). *ANUARIO DE LA REINTEGRACIÓN*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.

- ACR. (2015). *Consolidado de materializaciones 2013-2014*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.
- ACR. (2015). *Objetivos estratégicos*. Recuperado el 1 de marzo de 2015, de <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia>
- ACR. (2016). *Anuario de la Reintegración*. Bogotá.
- ACR. (11 de 04 de 2016). *Dimensión ciudadana*. Obtenido de Agencia Colombiana para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/ciudadana.aspx>
- ACR. (11 de 04 de 2016). *Dimensión educativa*. Obtenido de Agencia Colombiana para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/educativa.aspx>
- ACR. (11 de 04 de 2016). *Dimensión familiar*. Obtenido de Agencia Colombiana para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/familiar.aspx>
- ACR. (11 de 04 de 2016). *Dimensión Habitabilidad*. Obtenido de Agencia Colombiana para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/habitabilidad.aspx>
- ACR. (11 de 04 de 2016). *Dimensión Personal*. Obtenido de Agencia Colombiana para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/personal.aspx>
- ACR. (11 de 04 de 2016). *Dimensión Productiva*. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/productiva.aspx>
- ACR. (11 de 04 de 2016). *Dimensión Salud*. Obtenido de Agencia Colombiana para la reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/salud.aspx>
- ACR. (04 de 11 de 2016). *Dimensión Seguridad*. Obtenido de Agencia Colombiana para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/seguridad.aspx>
- ACR. (11 de 04 de 2016). *La corresponsabilidad de los actores externos frente a la Política de Reintegración*. Obtenido de Agencia Colombiana para la Reintegración: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/corresponsabilidad.aspx>
- ACR. (2016). *La Reintegración en cifras*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración .
- ACR. (15 de 05 de 2016). *Misión de la ACR*. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia>
- ACR. (2016). *PERSONAS ATENDIDAS EN EL ÚLTIMO AÑO POR LA ACR DISCRIMINADAS POR BENEFICIO*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.

- AGUILAR V., L. F. (1993). *LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS*. México D.F.: MIGUEL ANGEL PORRUA.
- BALME, R., & BROUARD, S. (2005). L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue Française de Sciences Politiques*, 55(1), s.p. En A.-N. Roth Deubel, *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* (págs. 67-91). Medellín: Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33 .
- BONET, J. (2004). *Descentralización Fiscal y disparidades en el ingreso regional: La experiencia colombiana*. Bogotá: Banco de la República.
- BONET, J. (2006). Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre la Economía Regional*.
- BOULENGER, S., GAUTHIER, I., & VAILLANCOURT, F. (2012). *Déconcentration, délégation et dévolution : avantages, inconvénients et mise en place*. Montréal: Cirano.
- CARAMÉS, A. Y. (2009). *Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2008*. Bellaterra: Escola de Cultura.
- CARRIÓN, F. (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito-Ecuador: FLACSO.
- CASTRO, J. (1997). La cuestión territorial. En G. Penagos, *LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ESTADO UNITARIO*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- COASE, R. H. (1988). La empresa, el mercado y la ley. En G. Pérez Pérez, & L. Valencia E, *El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario* (págs. 85-95). Merida: Actualidad Contable FACES Año 7 N° 8.
- COBB Roger, R. J. (marzo 1976, pp. 126-138). (1976), "Agenda building as a comparative political process", *American Political Science Review*, Volumen 70, Numero 1, .
- COHEN, J. P. (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. *Cambridge, MA Harvard Institute for International Development*.
- COMISIONADOS DE PAZ. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Habana.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (1989). *Ley 77*. Bogotá.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (1994). *LEY 136*.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (2000). *LEY 617*.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2005). *LEY 975* . Bogotá.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (2008). *LEY 1190* .
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2010). *Ley 1424*.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. (2012). *Ley 1551* .

CONPES 3554. (2008). *POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PARA PERSONAS Y GRUPOS ARMADOS ILEGALES* . Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 1°.

COORDINADOR No. 1. (19 de agosto de 2015). Desarrollo de la Estrategia de incidencia política de la PRSE dentro de los planes de desarrollo Territoriales. (L. RUIZ FRANCO, Entrevistador)

COORDINADOR No. 2. (31 de agosto de 2015). Desarrollo de la Implementación de la Estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales. (L. Ruiz Franco, Entrevistador)

COORDINADOR No. 3. (31 de agosto de 2015). Desarrollo de la estrategia de Incidencia política de la PRSE dentro de los planes de desarrollo territoriales. (L. Ruiz Franco, Entrevistador)

COORDINADOR No. 4. (1 de septiembre de 2015). Desarrollo de la Implementación de la Estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales. (L. Ruiz Franco , Entrevistador)

COORDINADOR No. 5. (1 de Septiembre de 2015). Desarrollo de la Implementación de la Estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales. (L. A. Ruiz Franco, Entrevistador)

COORDINADOR No. 6. (2 de septiembre de 2015). Desarrollo de la Implementación de la Estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales. (L. Ruiz Franco, Entrevistador)

COORDINADOR No. 7. (8 de septiembre de 2015). Desarrollo de la Implementación de la Estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales. (L. Ruiz Franco, Entrevistador)

COORDINADOR No. 8. (9 de septiembre de 2015). Desarrollo de la Implementación de la Estrategia de incidencia política de la PRSE en los planes de desarrollo territoriales. (L. Ruiz Franco, Entrevistador)

CORBETT, & LENNON. (2011). En V. Peña, *Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas Públicas* (págs. 1-13). Mexico D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Corte Constitucional. (1996). *Sentencia T-024*.

CORTÉS MUÑOZ, , J. (2008). *Relaciones Intergubernamentales Administrativas y políticas*. Bogotá: Esap.

- CRESWELL, J. (2008). Mixed Methods Research: State of the Art. En Z. Pereira Pérez, *Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta* (pág. 20). Costa Rica: Revista Electrónica Educare Vol. XV, N° 1,.
- CRUZ RUBIO , C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración & Desarrollo*, 99-118.
- DAFP. (2003). *Decreto 200*. Bogotá.
- DAFP. (2006). *DECRETO 3043 DE 2006*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DAFP. (2011). *Decreto 4138* . Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Publica.
- DANE. (2016). *Empleo Informal y Seguridad Social*. Bogota : Departamento Administrativo Nacional de Estadística .
- DEVIA RUIZ , S. (2006). La Descentralización en Colombia un reto permanente. *Revista de la Información Básica* .
- DNP. (2009). *Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2010). *Plan de Desarrollo "Prosperidad para Todos 2010-2014"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2015). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- ELMORE. (2004). En R. Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá.
- ELMORE, R. F. (1993). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. F. AGUILAR V., *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Angel Porrua.
- Falleti, T. G. (2004). *A Sequential Theory Of Decentralization And Its Effects On The Intergovernmental Balance Of Power: Latin American Cases In Comparative Perspective*. Kellog Institute.
- GÓMEZ LEE, M. I. (2010). El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–. *OPERA*, No 12, 11-30.
- HAMMER, D., & WILDAVSKY, A. (1990). La entrevista semi-estructurada de final abierto. Aproximación a una guía operativa. *Historia y Fuente Oral* No. 4, 39.
- HASENFELD, & BROCK. (2011). “Implementation of social policy revisited”. En V. Peña , *Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas* (pág. 6). Mexico D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

- HERNANDEZ M, P. A. (1999). *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. Bogotá: Legis.
- HERRERA, D., & GONZÁLEZ, P. (2013). Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS). *Colombia Internacional*.
- HOWLETT, R. Y. (2008). Universidad de Toronto. En M. d. Públicas, *Gonzalo Ordoñez* (pág. 210). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- KINGDON, J. W. (2003). Agendas, alternatives, and public policies, New York, Longman. En G. ORDOÑEZ MATAMOROS, & , *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* (pág. 55). Bogotá: Universidad Externado.
- KLIJN, E. (1997). 'Policy Networks: An Overview'. En W. J. Kickert, & ., *Managing Complex Networks* (págs. 14-32). London: Sage.
- MARCH, J., & OLSEN, J. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 734-749.
- MARTINEZ, D. (2010). *Redes de Política Pública y construcción de Agenda de Genero en el Legislativo Mexicano (1997-2009)*. Mexico D.F.: FLACSO.
- MCLAUGHLIN. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation,. En V. S. Peña, *Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas*. México D.F.: Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MENY, I., & THOENIG, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Ministerio de Salud y la protección social. (2015). *Decreto 2353 de 2015*. Bogotá.
- MITROTTI V., J. S. (16 de 12 de 2015). Persepción de la Estrategia de Incidencia Política de la PRSE dentro de los Planes de Desarrollo 2011. (L. A. RUIS FRANCO, Entrevistador)
- MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- OATES, W. E. (1972). Fiscal Federalism. *Journal of Economic Issues*, 225-227.
- ONU. (2007). Asamblea General 9ª/C.5/59/31. En Y. Conoir, *Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): Principles of Intervention and Management in Peacekeeping Operations*. Recuperado el 15 de abril de 2015, de http://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/ddr/ddr_english.pdf
- ONU. (2009). Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards. En A. Caramés, & E. Sanz, *DDR 2009. Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2008*. Bellaterra: Escola de Cultura.
- ONU. (2014). *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*. Organización de las Naciones Unidas.

- ORDOÑEZ, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas Públicas: una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO y Atenea Acevedo.
- PENING GAVIRIA, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo volumen 2 No 1*.
- PEÑA, V. S. (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. *Encrucijada 9º*, 1-13.
- PÉREZ PÉREZ, G., & VALENCIA E, L. (2004). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad Contable FACES*, 85-95.
- PRANDI, M., & LOZANO, J. (2014). *La RSE en los contextos de conflicto y post conflicto: La gestión del riesgo a la creación de valor*. Escola de Cultura de Pau.
- PRESSMAN, & WIDAVSKY. (2011). Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. En V. Peña, *Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas* (pág. 4). Mexico D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- RAMÍO MATAS, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional . *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-24.
- RAMÍREZ, J. M., DÍAZ, Y., & BEDOYA, J. G. (2014). *Decentralization in Colombia: Searching for Social Equity in a Bumpy Economic Geography*. Fedesarrollo.
- REVUELTA, B. (2007). *La implementación de las políticas públicas*. Chía Colombia: Universidad de la Sabana.
- ROSALES, R. (2012). *Geografía Económica y Social*. México: SIGLO XXI.
- ROTH, A. N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- ROTH, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- SABATIER, P., & MAZMANIAN, D. (1979). *The conditions of effective Implementation: A guide to Accomplishing Policy Objectives*.
- SABATIER, P. A. (1988). *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. California USA: Kluwer Academic Publishers.
- SABATIER, P., & MAZMANIAN, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En V. Aguilar, *La implementación de las políticas*. Mexico D.F.: Miguel Angel Porrúa.

- SCHARPF, F. W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. En E. Klijn, *Policy Networks: An Overview* in *Managing Complex Networks* Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (págs. 2-45). London: Sage.
- U. EXTERNADO. (24 de 01 de 2016). *Universidad Externado de Colombia*. Obtenido de Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública: <http://portal.uexternado.edu.co/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://5434e9b22a03cf4cae00826ba8b77f64>
- UNICEF. (06 de 05 de 2015). *Política económica y social- Protección social*. Obtenido de http://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index_socialprotection.html
- USAID-ACR. (2016). *Guía para la aplicación de la política nacionalde reintegración social y económica a nivel local*. Bogotá.
- VARGAS, P. M. (2011). Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*.
- WEATIIERLEY, & LIPSKY. (1993). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform. En L. AGUILAR, *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- WEISS, A. J. (2013). Using Social Science Policy. En G. ORDOÑEZ M., *Manual de Análisis y diseño de políticas públicas* (pág. 66). Bogotá: Universidad Externado.
- WILLIAMS, W. (1993). Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies. En V. DONALD S. , & V. CARL E. , *El proceso de implementación de las políticas Un marco conceptual*. México: Miguel Angel Porrúa.
- WILLIAMSON, O. (1989). Las instituciones económicas del capitalismo. En G. Pérez Pérez, & L. Valencia E, *El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario*. (págs. 85-95). Mérida: Actualidad Contable FACES Año 7 N° 8, .

ANEXOS

Anexo No. 1 Guía para la entrevista al Director General

1. ¿Cuál es su percepción del desarrollo de la estrategia “Incidencia en Planes de Desarrollo Territoriales para la Inclusión de la Política Nacional de Reintegración PRSE” realizada en el 2012?
2. ¿Desde su punto de vista, cuál es el impacto que se debió lograr en la comunidad y en la población participante del proceso de reintegración después de la aplicación de la estrategia?
3. ¿Considera que las metas de la estrategia se cumplieron?
4. ¿Considera que la participación de los municipios en el desarrollo de la PRSE después de la aplicación de la estrategia de acuerdo con el objetivo de largo plazo que *cada contexto regional se apropie de manera corresponsable del proceso*, es la adecuada?
5. ¿Según su percepción cuál era el objetivo más importante para que los municipios incluyeran la política de reintegración en los planes de Gobierno y posteriormente en los Planes de Desarrollo Municipales?
6. ¿Era discrecionalidad del municipio el sector en el cual agendaría la PRSE dentro del Plan de Desarrollo?

Anexo No. 2 Guía para entrevistas a Coordinadores

Teoría de cambio =

1. ¿Qué cambios se evidencian después de la aplicación de la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Municipales durante el año 2012-2014 y lo transcurrido en el 2015 en cuanto al empoderamiento de la política por parte de los municipios, en la comunidad y en la población participante del proceso de reintegración, clasifíquelos en positivos y negativos?
2. ¿Considera que las metas propuestas en la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Municipales realizada en el 2012 se cumplieron en los municipios analizados?
3. ¿Qué diferencias observa después de la aplicación de la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Municipales realizada en el 2012 entre los municipios en los cuales se agendó la PRSE en los Planes de Desarrollo Territoriales y en los que no se agendó?

Normatividad clara =

4. ¿Qué normatividad nacional, territorial, e institucional tuvo en cuenta para la implementación de la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Municipales realizada en el 2012?

Alto grado de apoyo político en el orden nacional y territorial =

5. ¿Cómo se materializó el apoyo brindado por la Administración Municipal y el Concejo de los municipios a analizar a la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Municipales realizada en el 2012, en los años posteriores 2012-2014 y lo transcurrido del 2015, teniendo en cuenta el aporte de recursos ya sea humanos, físicos, financieros y otros? ¿Dicho apoyo estaba programado en los programas de gobierno y los planes de desarrollo?

Grupo encargado de la implementación con capacidades políticas y de gestión para el cumplimiento de los objetivos de la misma =

6. ¿Cómo cree que influyó el grupo responsable de implementar estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Municipales realizada en el 2012 en su centro de servicios en el año 2012 en los resultados obtenidos en los municipios a analizar y en el monitoreo realizado a los mismos? ¿Era el idóneo en cuanto al número de integrantes y su perfil profesional?

Disponibilidad de recursos

7. ¿Se contó con los recursos tecnológicos, financieros y humanos necesarios para desarrollar todas las actividades planeadas o no fue posible desarrollar alguna por falta de algún tipo de recurso? ¿Cuál?

Anexo No. 3 Matriz caracterización de los entrevistados

No.	Identificación	CARGO	PROFESIÓN
1	DIRECTOR GENERAL	DIRECTOR GENERAL 0015 GRADO 25	HISTORIADOR-POLITÓLOGO
2	COORDINADOR NO. 1	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	PSICÓLOGA
3	COORDINADOR NO. 2	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	PSICÓLOGA
4	COORDINADOR NO. 3	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	CONTADOR PÚBLICO
5	COORDINADOR NO. 4	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	INGENIERO TELEINFORMÁTICA
6	COORDINADOR NO. 5	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	INGENIERO INDUSTRIAL
7	COORDINADOR NO. 6	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	CONTADOR PÚBLICO
8	COORDINADOR NO. 7	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	LIC. FILOSOFÍA Y LETRAS

No.	Identificación	CARGO	PROFESIÓN
9	COORDINADOR NO. 8	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	ADMINISTRADOR DE EMPRESAS

Anexo No. 4: Matriz Entrevistas Implementación

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
1	DIRECTOR GENERAL	DIRECTOR GENERAL GRADO 25 0015	<p>“se realizó un ejercicio en donde se pensó en términos minimalistas y se empezó a tirar al agua a partir de una propuesta de párrafo para que incorporado en los planes de gobierno y planes de desarrollo, hoy puedo decir que fue un buen arranque hay se fueron sumando diferentes cosas que han hecho que la estrategia sea robusta”</p> <p>en Colombia para realmente materializar cambios de política pública es importante dejar recursos financieros y humanos , cuando se deja un propósito pero no se deja ninguna acción se vuelve complejo y allí creo que hay un aprendizaje que se quiere superar este año con los nuevos mandatarios y proceso hay una profundización de la estrategia.” (MITROTTI V., 2015)</p> <p>“se cumplieron con creses porque era una apuesta minimalista, era una apuesta más de</p>	<p>Creo yo que las entidades nacionales tenemos que aproximarnos mucho más a conocer las necesidades del territorio para construir en conjunto y desde el gobierno nacional ayudar a los territorios a gestionar su desarrollo y sus dificultades, en ese marco que cualquier política pública que quiera ser exitosa tiene que pasar por una descentralización, desconcentración no sea una discusión de recursos sino una capacidad técnica e institucional y en eso la ACR creo que ha contribuido en más de 250 lugares de Colombia con las autoridades regionales en construir esas capacidades y trabajar en conjunto en lograr resultados en los planes de desarrollo y transformas las dinámicas de vida.</p>	<p>En el 2011 se pensó como hacer un trabajo más estructurado de involucramiento con el territorio y las autoridades municipales y departamentales, esa reflexión fue producto de la maduración de la Agencia, esta era una agencia que orientaba y se ejecutaba desde Bogotá, pero muy radiadamente en el año 2009 empezamos a ver que esa dinámica tenía unos desafíos porque la política de reintegración no se ejecuta desde Bogotá y cada contexto cada lugar tiene unas especificidades que uno tiene que considerar en el diseño, implementación y evaluación de la política pública</p>	<p>Inicialmente era mucho más vertical y de construcción del centro a la periferia del centro hacia las regiones porque en ese primer año en el 2012 se buscó construir las herramientas y guiar a los equipo. Hoy tres o cuatro años después los equipos entendieron su rol de construir desde los propios territorios escenarios, mecanismos, programas, políticas públicas, actividades, proyectos, que desde los territorios suplan las necesidades.</p>	<p>Con la aplicación de la estrategia de incidencia se buscaba Coordinación , articulación y visibilidad ... la estrategia mucha coordinación mucho de entender que desde los territorios teníamos que apalancar los espacios educativos , cobertura en salud, cupos en el Sena, eso era inicialmente lo que se quería , queríamos visibilizar la política , al visibilizar la claramente se materializa el tema de las corresponsabilidad.</p>

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
			articulación coordinación socializar, visibilizar la política de reintegración, hoy estamos en un estadio más avanzado de articulación de trabajo conjunto de construir política pública en materia de paz de reconciliación de reintegración desde el territorio y eso no era una propuesta en ese momento.”				

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
2	COORDINADOR NO. 1	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	<p>Se llegó a la conclusión que algunas metas eran imposibles de cumplir, como en el caso de 6 instituciones educativas con el modelo de reintegración que se aprobó en el 2014, y no estaba vigente en el 2012.</p> <p>Existen un mayor impacto en los PPR y en la comunidad por los proyectos desarrollados por la ACR de forma independiente, que con los desarrollados con la Alcaldía ya que han existido problemas administrativos y políticos en la Alcaldía.</p>	La coordinación la asumí en el 2013 y actualmente no cuento con un equipo que haya participado en la estrategia de incidencia política en los planes de desarrollo territoriales	<p>No conozco la trayectoria del equipo anterior. Sin embargo para el cumplimiento de los productos programados en el Plan de Desarrollo, el profesional de corresponsabilidad se capacitó en metodología MGA para el desarrollo de proyectos de desarrollo.</p> <p>No obstante se recomienda que como requisitos de los perfiles se priorice la experiencia en administración pública. Frente al número de integrantes se recomienda que exista conocimiento en realización de proyectos con un perfil de Reintegrador II, puesto que el asesor de corresponsabilidad no da abasto con la totalidad de actividades que implica realizar un proyecto.</p>	<p>Para el caso de la gobernación se destinaron diez millones de pesos anuales para la política de reintegración, Sin embargo los recursos destinados por la gobernación administra estos recursos, la ACR territorial solo asesora la inversión, más no por convenio entre gobernación y ACR. En el caso de (...) aunque se agendó la política no se destinaron recursos. Así mismo no hubo estabilidad política puesto hubo mucha movilidad laboral con respecto al enlace que tenía la alcaldía para la PRSE, razón por la cual no se contó con un apoyo permanente de la alcaldía. Así mismo se evidencia el desconocimiento</p>	<p>Las características poblacionales y geográficas de (...) son diferentes a las del resto de municipios de Caquetá. En este sentido no se ha presentado ninguna dificultad con los 15 municipios restantes que no agendaron la política puesto que el número de PPR, habitantes de estos territorios no es representativo.</p>

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
						de la PRSE por la Alcaldía, ya que no ha existido un enlace permanente con la entidad durante la administración, puesto que por problemas políticos se ha rotado constantemente el personal de la alcaldía. Por este motivo se observa que el funcionario designado por la alcaldía en la actualidad no participa activamente en los procesos referidos a la PRSE en conjunto con la ACR. Por lo cual se recomienda, que el enlace pertenezca a la Secretaría de Gobierno, o que el municipio establezca un comité especial para las estrategias relacionadas con la reintegración.	

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
3	COORDINADOR NO. 2	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	<p>Se mencionó la política solo en el diagnóstico más no en las líneas programáticas, ya que dichas entidades territoriales no sentían obligatoriedad en incluirla y no existía voluntad política para ello. Como consecuencia los resultados en cuanto a la materialización fueron mínimos, y no se observa un beneficio directo de la población PPR con respecto a la materialización de los planes de desarrollo, ya que aunque se ha contado con colaboraciones por parte de las Administraciones municipales, estas no iban ligados con lo relacionado en los planes de desarrollo.</p> <p>No existe apropiación de la PRSE por parte de los municipios. Se ha dado a conocer desde sede la gestión del grupo territorial perteneciendo a los comités de política social y el trabajo en medios pero no desde el trabajo hecho desde la</p>	<p>No existió una normatividad especial compartida por el nivel central sobre que fundamentos se fundaba la estrategia y como se debía agendar la política en las entidades territoriales.</p> <p>No se contó con recursos especiales para desarrollar la estrategia. Se sugiere conocer casos exitosos y compartir la experiencia con los demás grupos territoriales y revisar hasta donde se puede compartir la información.</p>	<p>Si se contaba con un grupo adecuado, pero no se contaba con una línea de articulación especial para hablar con los municipios. Fue un trabajo que apoyaron los reintegradores en hacer gestión pero no se conocía como agendar la política, solo se compartió un diagnóstico con las entidades territoriales.</p>	<p>En (...) Se logró que 4 ppr se beneficiaran en programas de vivienda, con lote y vivienda, porque había voluntad política del alcalde y un profesional viviendo en el municipio.</p> <p>En (...) No se recibió nada, en el plan de desarrollo nombra la política muchísimo pero al final dice que todo el recurso se destinara para víctimas. Se hizo lobbies pero la administración no apoyo la política.</p> <p>En (...) La política quedo incluida en el componente de seguridad, tratamos de trabajar tres acciones de servicio social con el apoyo de la administración municipal pero fue imposible, por lo cual lo hizo la</p>	<p>Por la autonomía que tienen las administraciones territoriales en el manejo de sus recursos no fue posible su articulación con la agencia para desarrollar programas conjuntamente.</p>

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
			estrategia de incidencia política.			Entidad por aparte. Se trató de coordinar con ellos pero fue muy complicado, por el incumplimiento de la administración. No se ha materializado nada. En (...) Es el único municipio que destinó recursos pero el rubro que no se ejecutó, así se pasaran dos proyectos para unidades de negocio que no fueron aceptados. La administración decidió que el recurso era para un profesional que trabajara con la política de la reintegración. La administración municipal solicitó datos sobre la población PPR para incluirlos en la oferta institucional, sin embargo como dicha información es confidencial no se pudo entregar a	

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
						la alcaldía lo que tuvo como consecuencia problemas administrativos. Se está realizando un servicio social y prestando algunos apoyos en cuanto a acompañamiento simbólico.	

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
4	COORDINADOR NO. 3	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	<p>Dando cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, los municipios incluyeron a la población PPR dentro del diagnóstico de la población vulnerable o de los desmovilizados más no agendaron como la PRSE.</p> <p>(...) es un caso exitoso ya que si se realizaron las metas propuestas, pero faltó más voluntad política, puesto que fue mayor la gestión hecha por la ACR, que la que tenía la alcaldía por iniciativa propia.</p>	<p>La línea relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”.</p> <p>Si se contó con recursos tecnológicos, humanos</p>	<p>Pues en algunos casos estaba a cargo el líder y en otros el profesional reintegrador en zonas más apartadas, o los asesores de ruta, se contaba con un equipo de dos personas visitando todos los municipios en los cuales en todos se agendó. Sin embargo depende de la voluntad política más que del grupo.</p>	<p>Son muchas las actividades que se pueden tener en cuenta como apoyo, se han recibido sillas de ruedas, beneficios para vivienda, generación de empleo. Sin embargo es importante que siempre las alcaldías deleguen un enlace con la ACR.</p>	<p>Se debe hacer gestión para que la población acceda a la oferta institucional en jornadas específicas de prevención y salud.</p>
5	COORDINADOR NO. 4	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	<p>No se cumplieron las metas, puesto que cuando se cumplió con el objetivo de agendar la PRSE en los planes de desarrollo territoriales se dejó la cosa muy quieta y por lo tanto no se buscó que se incluyeran las metas programadas en los planes de acción, indicativos y presupuestales.</p>	<p>El ejercicio de incidencia política no fue un ejercicio diseñado ni con unos lineamientos amplios desde el nivel central, sino que los centros de servicio, en su momento, hicieron su máximo esfuerzo para lograr agendar la PRSE en los planes de desarrollo municipales.</p> <p>No contamos con recursos especialmente asignados para la realización de la</p>	<p>Fue importante haber tenido en cuenta el equipo reintegrador, que eran la mayoría psicólogos muy ambiguos en el tema de incidencia. Por este motivo el Coordinador y el enlace leyendo documentos del DNP, realizamos este “documento propuesta” el cual fue entregado a los reintegradores para que estos a su vez los entregaran a las Alcaldías de los</p>	<p>En temas presupuestales no se dio ningún apoyo. Para el caso de (...) hay un enlace con el Secretario de Gobierno, con quien en reuniones se hace un balance del proceso de reintegración. Se ha intentado ofrecer servicios para mejoramiento de vivienda, sin embargo como la</p>	<p>No hubo presupuesto para la materialización de la PRSE. Por ejemplo una de las metas era hacer seguimiento mediante una mesa de reintegración, pero la mesa solo funcionó dos ocasiones, porque esto estaba a cargo de la Secretaría de Gobierno municipal y al</p>

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
				estrategia, solo con lo que ya se contaba en los Grupos Territoriales.	municipios priorizados. Por cada municipios solo había un profesional reintegrador el cual lo acompañaba el enlace y el Coordinador. Se sugiere que se haga una capacitación de cómo agendar la PRSE y materializarla en los municipios ya que no todos cuentan con este conocimiento lo que dificulta la materialización.	población PPR no tiene vivienda propia no se pudo realizar la gestión.	Secretario lo han cambiado cinco veces, por lo cual se debía reiniciar el ejercicio.

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
6	COORDINADOR NO. 5	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	<p>En el caso de (...) no hubo ningún cambio, en el Plan de Desarrollo se colocaron temas generales, pero nunca se ejecutaron por parte de la administración. En el caso de (...) sí se materializó la política se hicieron tres líneas de trabajo, una en reconciliación, otra en fortalecimiento empresarial y la tercera línea en mejoramiento de condiciones de habitabilidad. Esto se logró por haber sido incluidos en los Planes de desarrollo y la buena relación con la Administración</p>	<p>Se revisó el encadenamiento del Plan de Desarrollo Nacional, los CONPES, y el Decreto de creación de la ACR, para hacer una unión con lo local.</p> <p>No se contó con recursos especiales para dicha gestión, eran solo los recursos de la Oficina. Hicimos socialización de la PRSE, en reuniones de otras Entidades.</p>	<p>El grupo era el Coordinador, ahora se cuenta con un equipo mayor, pero anteriormente para el ejercicio político del 2012, el único era yo. Es necesario entonces tener en cuenta dos temas fundamentales, el primero es tener un equipo de trabajo orientados a ser enlace parmente, es decir que hay que procurar tener un contacto permanente con la Administración, ya que son estos interlocutores los que nos han permitido tener continuidad de los programas.</p>	<p>Dentro de la Secretaría del Interior de (...) hay una unidad encargada de la Atención de las Personas en Proceso de Reintegración. Así mismo la Alcaldía de (...) ha apoyado financieramente los programas relacionados con la PRSE, y ha existido voluntad política que ha permitido establecer relaciones que han permitido la ejecución de proyectos.</p>	<p>Hay algunos rescatables como el caso de (...) ya que al ser pequeño el municipio es más sencillo que la administración apoye a la PRSE, así no sea con recursos. En el caso de (...) no hubo aporte de recursos pero si hubo una buena disposición de la administración para apoyar acciones como las del servicio social, colocando a parte de su equipo, facilitando protección por parte de la policía, por lo tanto aunque no estuviera incluida la PRSE en el Plan de desarrollo de dicho municipio si se apoyó la política.</p>

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
7	COORDINADOR NO. 6	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	Se han realizado trabajos pero desde la Gestión de la ACR, pero no por la iniciativa de la Administración, porque no hubo voluntad política de la Administración. Lo anterior nos enseñó que en algunos municipios hay que ser más constante en el tema de sensibilización, mostrando cifras reales de lo que tiene el municipio ya que este tipo de municipios son muy santandereanos en el tema de aceptación de la política por eso fue muy difícil	El Plan de Desarrollo Nacional y la normatividad de la ACR. No tengo conocimientos si se asignaron recursos especiales para la implementación de la Estrategia. Solo sé que se hizo un desayuno para presentar la política a los mandatarios de la región.	En comparación con la estrategia adelantada en el 2012 con que actualmente se viene desarrollando, hay una diferencia muy grande con relación al asesor de corresponsabilidad, ya que hubo un mayor acercamiento y enlace entre el municipio y la ACR. En el caso de este año ya se ha venido realizando incidencia política porque ya hay mayor visibilización de la PRSE.	En el caso de (...) el apoyo fue marcado en el marco del programa Nación-Región. Así mismo en las alianzas que se adelantaron con las diferentes instituciones municipales que apoyaron acciones de servicio social y que finalmente fueron fuente de empleo para los PPR. Sin embargo esto se ha derivado de la gestión que ha realizado la ACR. Producto de la estrategia de incidencia se logró un apoyo financiero anual de \$70.000.000, los cuales han sido destinados a proyectos relacionados con derechos humanos. Así mismo han donado computadores para PPR que desarrollen actividades productivas. Estos	Una circunstancia que dificultaba la realización de la estrategia de incidencia en (...) fueron las distancias, ya que al no contar con un profesional reintegrador residente, solo se visita mensualmente.

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
						<p>proyectos son muy positivos porque los PPR ven en el apoyo de la Alcaldía una forma de inserción de estos.</p> <p>Así mismo se cuenta con un enlace en la Secretaría del Interior y de la Secretaría de Desarrollo económico.</p>	

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
8	COORDINADOR NO. 7	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	<p>Las metas de los Planes de Desarrollo eran muy amplias porque no identificaban a la población desmovilizada y solo se incluía la política en temáticas de Reconciliación, por lo cual eran de fácil consecución con la realización de foros. Cundo no se hizo así se identificaba la población en proceso de Reintegración en los sectores de Salud y Educación</p>	<p>Se remitió un documento para realizar cartas de presentación de ACR a las nuevas administraciones territoriales</p> <p>Se contaron con los recursos suficientes para la realización de la estrategia de incidencia</p>	<p>Es muy importante participar con el equipo de reintegradores, sobretodo en municipios pequeños ya que el reintegrador es visto todos los días en cambio el Coordinador no, entonces se nos facilita apoyarnos por el Reintegrador porque es la cara visible y amable del ACR. Este reintegrador debe tener una formación con énfasis en lo comunitario.</p>	<p>Específicamente todo lo que hacía la ACR hacia se validaba con la Alcaldía era un apoyo administrativo. (...) hizo un apoyo financiero de \$30.000.000, que se materializó en un convenio, sin embargo fue muy complicado su ejecución puesto que las administraciones son autónoma en sus recursos por lo cual era muy difícil controlar dichos recursos.</p>	<p>Las administraciones son autónomas en sus recursos por lo cual era muy difícil controlar dichos recursos.</p>

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
9	COORDINADOR NO. 8	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	<p>/La estrategia de incidencia política, en su momento fue adecuada, sin embargo cuando uno lo mira con retrovisor y se da cuenta que los programas establecidos en los Planes de Desarrollo municipales fueron cosas muy vacías, como por ejemplo poner a estudiar a la población desmovilizada, pero ellos tienen que poner a estudiar a todo el mundo. Entonces eran cosas que no tenían un impacto verdadero con lo que tiene que ver una incidencia política. Pero no existe apropiación de la política por parte de las Entidades Territoriales.</p>	<p>Si nos hicieron una capacitación muy somera, en la cual nos hicieron una presentación del nivel jerárquico, la confinación pero en donde realmente se aprendió fue en la práctica y con unas capacitaciones de la UNAD</p> <p>Las actividades se hicieron con las uñas, no hubo financiación para foros ni para nada, lo que hicimos nosotros fue hacer construcción de redes había una entidad que estaba haciendo foros para candidatos electos, con ellos hicimos una alianza y así estábamos en todos los foros que ellos realizaron.</p>	<p>Hubo dos momentos: El primero fue cuando una profesional del nivel central nos capacitó y nos ayudó a plasmar la estrategia regional de incidencia y el segundo fue la apropiación en terreno por parte del Comité de Gerencia de la Oficina y los Profesionales Reintegradores en terreno esto fue un trabajo que se hizo en equipo.</p> <p>Los siguientes pasos fue la presentación de la PRSE a los candidatos electos, posteriormente realizamos un trabajo para en agendamiento de la política dentro de los Planes de Desarrollo con los asesores delegados para tal fin. Por eso se puede concluir que ayuda mucho el perfil del profesional reintegrador. En el caso de 2016 se tiene una limitante muy grande porque son muchas entidades territoriales con muy poca gente y poco tiempo. Por lo cual es</p>	<p>Se tiene el apoyo de la Secretaría de Gobierno para la realización de acciones de servicio social en comunidades. No obstante este trabajo viene realizando a partir de la gestión que la ACR viene realizando hace un año con el municipio de (...), pero no como una materialización del Plan Municipal de Desarrollo. Para este proyecto se ha tenido así mismo apoyo financiero por parte del municipio.</p>	<p>Para el 2016 debemos trabajar no con los candidatos, ni intentar agendar la política de reintegración sino apuntarle a un escenario más grande como es el de la construcción de paz, donde se incluya víctimas, prevención del reclutamiento y reintegración comunitaria.</p>

No.	IDENTIFICACIÓN	CARGO	VARIABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN				
			TEORÍA DEL CAMBIO SÓLIDA	NORMATIVIDAD CLARA	RESPONSABLES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	APOYO POLÍTICO Y SOCIAL	ENTORNO FAVORABLE
					muy difícil trabajar con candidatos, que así mismo es improductivo porque el candidato no va a decir no en cambio el candidato electo ya es más realista sobre que políticas va agendar de acuerdo con su filiación política.		